ATA Nº 39, DE 7 DE OUTUBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

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

Ausentes o Ministro Antonio Anastasia e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 38, referente à sessão realizada em 30 de setembro de 2026.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência:

Comunicação da apreciação, pelo Plenário, da proposta de norma que disciplina o Compromisso Cidadão no âmbito do TCU e das propostas dos dois primeiros Compromissos Cidadãos, nas áreas de aquicultura e conselhos profissionais. Convite à participação na cerimônia de assinatura dos Compromissos, hoje às 17 horas, na Sala de Conferências do TCU.

Do Ministro Jorge Oliveira:

Registro do processo de transição de gestão do TCU para o biênio 2027-2028, se inicia 60 dias antes da eleição do próximo Presidente, nos termos da Resolução-TCU nº 320/2020.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-011.756/2026-8 e TC-017.199/2026-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-011.527/2020-0 e TC-020.062/2026-5, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-011.397/2026-8, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;

- TC-017.323/2026-6, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e

- TC-018.031/2025-0 e TC-024.406/2024-4, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2714 a 2754.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2755 a 2802, 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-038.442/2021-3, cujo relator é o Ministro Rodrigo Pacheco, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 14 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-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, o Dr. Lucas Nonato Pininga não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Aline Kariele Teixeira da Cruz. Acórdão nº 2759.

Na apreciação do processo TC-010.756/2014-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Denin Wesley de Andrade Banholi realizou sustentação oral em nome de Nova Rio Serviços Gerais Ltda. Acórdão nº 2771.

A sustentação oral requerida 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 14 de outubro de 2026.

Na apreciação do processo TC-015.031/2023-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Dr. Salomé da Silva Barros não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva. Acórdão nº 2775.

A sustentação oral requerida pela Dra. Ozineire Ramos de Araújo Batista, em nome de Albano Branches Soares, referente ao processo TC-018.329/2025-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, não foi realizada, em razão do adiamento da apreciação do processo para a sessão ordinária do Plenário de 20 de janeiro de 2027, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-024.779/2024-5, cujo relator é o Ministro Odair Cunha, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. Já votou o relator (v. Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-018.329/2025-0, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 20 de janeiro de 2027.

PEDIDO DE VISTA EM MESA

Nos termos do art. 112, § 1º, do Regimento Interno do TCU e da alínea "b" da Questão de Ordem nº 2/2026, o Ministro Jhonatan de Jesus pediu vista em mesa do processo TC-019.435/2026-6, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. Na retomada do julgamento, o relator acolheu a sugestão apresentada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2796.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 9º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes e o revisor é o Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 25/2026-Plenário). O Tribunal aprovou, por maioria, o Acórdão nº 2759, sendo vencedora a proposta apresentada pelo revisor, acompanhado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco, totalizando cinco votos. Vencida, com quatro votos, a proposta apresentada pelo relator, acompanhado pelos Ministros Vital do Rêgo (Presidente) e Odair Cunha, bem como pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

ATOS NORMATIVOS APROVADOS

TC- 015.149/2026-9, relator Ministro Jhonatan de Jesus. Acórdão nº 2756.
Instrução Normativa - TCU nº 105, de 07 de outubro de 2026.
Sumário: Dispõe sobre o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União.

TC- 019.579/2026-8, relator Ministro Jorge Oliveira. Acórdão nº 2774.
Resolução - TCU nº 394, de 7 de outubro de 2026.
Sumário: Institui e disciplina a realização de sessão virtual no âmbito do Tribunal de Contas da União.

PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva manifestou-se oralmente, em consonância com o art. 109 do Regimento Interno.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2714/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, e art. 235, do Regimento Interno, c/c art. 103, § 1º, e art. 105, da Resolução-TCU 259/2014, em não conhecer da denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos; dar ciência ao denunciante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-014.393/2026-3 (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: Gabinete do Ministro dos Transportes.
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: Anselmo Augusto Cardoso de Meneses, representando o denunciante.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2715/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “e”, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, em prorrogar, por noventa dias, o prazo para atendimento da Solicitação do Congresso Nacional, objeto destes autos.

1. Processo TC-009.362/2026-6 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)
1.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.3. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
1.4. Representação legal: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2716/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na atuação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) no processo de retirada de patrocínio da Itautec S.A. do Plano de Benefícios de Contribuição Definida PAI-CD, administrado pela Fundação Itaúsa Industrial,

Considerando que o controle de segunda ordem exercido por esta Corte de Contas sobre a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) ocorre no contexto da atuação dessa entidade no controle de primeira ordem de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) que contam com patrocinadores públicos;

Considerando que a fiscalização deste Tribunal sobre o sistema de previdência complementar tem como pressuposto o aporte de recursos públicos em EFPC, o que impõe a estas o dever de aplicar corretamente os valores oriundos das entidades patrocinadoras integrantes da administração pública, em conformidade com o ordenamento jurídico;

Considerando que esse múnus público atribuído a estas EFPC é reconhecido pela jurisprudência desta Casa (Acórdão 627/2025-Plenário), constituindo fundamento para o exercício da jurisdição desta Corte de Contas sobre tais entidades e sobre a Previc;

Considerando que, no processo em apreço, foi reportada suposta irregularidade na autorização dada pela Previc para a devolução de recursos que integravam o patrimônio da Fundação Itaúsa Industrial, uma entidade fechada de previdência complementar privada, à sua patrocinadora, a Itautec S.A;

Considerando, portanto, que os fatos reportados não envolvem recursos públicos, razão pela qual não se mostra cabível o exercício do controle de segunda ordem por parte deste Tribunal;

Considerando que a extensão da jurisdição do TCU à situação narrada nos presentes autos, quando não há gestão de recursos públicos pela EFPC, significaria transformar esta Corte de Contas em um autêntico tribunal administrativo, voltado à apreciação da legalidade de todo e qualquer ato administrativo, inclusive os praticados no exercício da atividade finalística, o que está em desacordo com a moldura estabelecida nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal;

Considerando que este Tribunal não é competente para atuar como segunda instância administrativa na reapreciação de decisões tomadas pelos órgãos que compõem a administração pública federal, no exercício de suas competências legais finalísticas, em matéria que não diga respeito à gestão orçamentária e financeira;

Considerando que o TCU não é o guardião geral da legalidade administrativa, atuando apenas quando há violação de normas que regem as finanças públicas, conforme o voto condutor do Acórdão 310/2023-Plenário:

"14. Preliminarmente, ressalto que o interesse público que justifica a atuação desta Corte de Contas, nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, é o que diz respeito aos valores jurídicos tutelados pelo Tribunal, por expressa determinação constitucional, a saber, a legitimidade, a legalidade e a economicidade na guarda e no emprego dos bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução do orçamento, em auxílio ao Congresso Nacional.

15. Portanto, a jurisdição do TCU somente se faz presente, de forma direta, em face de atos que tenham repercussão sobre as finanças públicas e a execução do orçamento, ou seja, sobre atos que envolvam a gestão do patrimônio público e a realização da receita e da despesa.

16. Dito isso, não é qualquer irregularidade ou dano que pode legitimamente desencadear a atuação primária do TCU. No exercício da função de controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da administração federal, o Tribunal analisa o cumprimento das normas que disciplinam os aspectos indicados no item anterior, não lhe cabendo atuar como guardião geral da legalidade, tampouco de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo.

17. Afinal, o TCU exerce jurisdição especializada sobre a administração pública, a qual não se confunde com a realizada pelo Poder Judiciário, mediante a iniciativa do Ministério Público e das demais entidades legitimadas à tutela dos direitos coletivos e difusos." (grifos acrescidos);

Considerando que, pelos motivos indicados, a peça inicial não atende aos pressupostos para que seja conhecida como denúncia; e

Considerando que, diante do juízo de admissibilidade ora proferido, fica prejudicado o pedido de medida cautelar;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres anteriores, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU), em não conhecer da presente documentação como denúncia, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014; em considerar prejudicado o pedido de medida cautelar; em dar ciência desta deliberação ao autor da denúncia; e em arquivar os autos.

1. Processo TC-020.782/2026-8 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).
1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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: Beatriz Cruz da Silva (24967/OAB-DF), representando o denunciante.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2717/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no inciso I do art. 169 do Regimento Interno do TCU, em considerar cumprido o subitem 9.3 do Acórdão 2.036/2026-Plenário e em apensar definitivamente este processo ao TC 020.661/2025-8, dando-se ciência desta deliberação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.456/2026-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2718/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de suposta irregularidade ocorrida no âmbito do Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci), decorrente de descumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), em virtude de ausência de resposta, por parte do sistema da Ouvidoria daquela autarquia, no prazo de trinta dias, a solicitação de informações realizada no ano de 2025, relativas ao processo eleitoral de 2024, cuja organização é de responsabilidade do Cofeci.

Considerando que o autor da denúncia possui legitimidade para representar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante o disposto no art. 234 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 234, § 2º, e 235 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que o pedido versa exclusivamente sobre o acesso a informações relativas ao processo eleitoral de conselho de fiscalização profissional, sem que haja, no teor da manifestação, qualquer alegação de irregularidade, ilegalidade ou conduta lesiva ao erário;

Considerando que o interesse evidenciado nos autos assume feição predominantemente individual e/ou tutela interesses privados, ainda que envolva alegação de descumprimento de dever de resposta previsto em normas de acesso à informação e de atendimento ao usuário;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica (peças 8-10);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 234, § 2º, e 235 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer da presente documentação como denúncia, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

b) comunicar esta deliberação ao denunciante;

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

1. Processo TC-011.215/2025-9 (DENÚNCIA)
1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
1.2. Unidade jurisdicionada: Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci).
1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2719/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de supostas irregularidades relacionadas à aquisição da concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos pela concessionária controlada pela Invepar; aos investimentos realizados pela Petros, Funcef e Previ na referida companhia; à celebração do Contrato de Suporte de Acionistas e Outras Avenças (ESA); à reestruturação financeira do grupo; e aos alegados prejuízos suportados pelos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar envolvidas.

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, tendo em vista a legitimidade do autor, a competência desta Corte sobre a matéria, a presença de indícios e a existência de interesse público;

considerando que os fatos narrados guardam estreita relação com matérias já apreciadas ou atualmente submetidas ao exame desta Corte;

considerando que os questionamentos relativos ao valor ofertado no Leilão Anac 2/2011, à aquisição da concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, aos aportes realizados pelas entidades fechadas de previdência complementar, aos riscos decorrentes do ESA e aos impactos econômicos dos investimentos já integram o escopo do TC 033.654/2023-9;

considerando que as alegações relacionadas à reestruturação financeira conduzida no grupo e aos respectivos efeitos sobre os investimentos das entidades fechadas de previdência complementar foram objeto de apreciação no TC 013.290/2021-5, encerrado mediante o Acórdão 1.591/2022-Plenário;

considerando que as questões envolvendo o FIP Yosemite e a participação do FI-FGTS em operações societárias relacionadas à Invepar encontram correspondência com matéria examinada no TC 007.165/2022-6;

considerando que a vertente relacionada à avaliação patrimonial dos investimentos atualmente mantidos pelas entidades na HMOBI já se encontra submetida a ações de controle específicas, materializadas nos TCs 018.844/2026-0, 018.846/2026-2 e 018.847/2026-9;

considerando que a documentação apresentada consiste predominantemente em atas societárias, formulários de referência, demonstrações financeiras, registros públicos, documentos societários e contratos já disponíveis às autoridades competentes ou passíveis de obtenção mediante fontes públicas, não tendo sido identificados elementos inéditos, autônomos ou suficientemente relevantes que justifiquem a instauração de nova ação de controle;

considerando que a alegação relativa à ausência de atualização do acordo de acionistas celebrado em 2007 constitui matéria eminentemente societária, afeta ao exercício das competências regulatórias e supervisórias dos órgãos competentes, não abrangendo a jurisdição desta Corte a solução de litígios privados;

considerando que os benefícios passíveis de serem alcançados mediante a instauração de ação de controle autônoma não superam os decorrentes das fiscalizações já em curso, sendo mais adequado, à luz dos princípios da eficiência administrativa, da economia processual e da unicidade da instrução

sobre fatos conexos, o encaminhamento da documentação para juntada e exame no âmbito do processo principal (TC 033.654/2023-9);

considerando que o denunciante possui identidade protegida nos termos do art. 55 da Lei 8.443/1992 e que o TC 033.654/2023-9 possui advogados regularmente constituídos por Petros, Funcef e Previ, impondo-se, na eventual juntada de documentos, a adequada classificação de acesso das peças capazes de revelar direta ou indiretamente a identidade do denunciante; e

considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234, 235 e 237, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 106, caput e §§ 4º e 6º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

b) considerar prejudicada a continuidade do exame, dado que a matéria já se encontra sob ação de controle do próprio Tribunal;

c) informar ao denunciante a existência do TC 013.290/2021-5 (Acórdão 1.591/2022-TCU-Plenário), do TC 007.165/2022-6, do TC 033.654/2023-9 e dos TCs 018.844/2026-0, 018.846/2026-2 e 018.847/2026-9 (autuados em decorrência do Acórdão 2.041/2026-TCU-Plenário), por abrangerem os principais fatos relatados;

d) juntar as peças 5-18 ao TC 033.654/2023-9 como subsídio documental, observando-se a adequada classificação de acesso das informações capazes de identificar direta ou indiretamente o denunciante; e

e) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-015.985/2026-1 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Unidade: Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil; Fundação dos Economiários Federais Funcef

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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: Emerson Luis Zanin, representando o denunciante

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2720/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de levantamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) com o objetivo de conhecer os sistemas de tecnologia da informação e as bases de dados vinculados aos processos finalísticos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), dentro da Estratégia de Fiscalização para Dados e Sistemas do TCU, em especial no contexto do tema “Governança e Gestão de Dados Governamentais”, integrante da Lista de Alto Risco do Tribunal.

Considerando que os diversos sistemas, sustentados por equipamentos de alto desempenho da agência, estruturam a coleta contínua e a disponibilização de dados e informações técnicas e administrativas, além de agilizarem o relacionamento com os mais de 100 mil agentes econômicos regulados pela entidade e com o público em geral;

considerando que o levantamento foi conduzido em conformidade com as normas e princípios aplicáveis, buscando avaliar, por amostragem, eventuais lacunas de integridade ou qualidade nos dados finalísticos que limitem a atuação do controle externo, não incluindo, entretanto, análise sobre questões relacionadas à segurança da informação nem à infraestrutura de tecnologia da informação da ANP;

considerando que a ação de controle consolidou panorama abrangente do ambiente tecnológico da ANP, identificando 10 macroprocessos finalísticos (conjunto de processos relacionados às principais funções e objetivos da organização), 63 processos (conjunto ordenado de atividades de trabalho, no tempo e espaço, com início e fim, além de entradas e saídas bem definidas, relacionado às áreas gerenciais, finalísticas e de apoio), 443 processos de trabalho (conjunto de tarefas que compõem uma determinada atividade de maior complexidade, circunscrito a um processo), 63 sistemas ou aplicações e 94 cargas de dados associadas, estruturados em bancos transacionais com mais de 2 TB de dados, 3 mil tabelas, 27 mil colunas e 6,5 bilhões de registros;

considerando que a análise de qualidade (completude, tempestividade, unicidade, validade, integridade, consistência e acurácia) efetuada cobriu a totalidade dos 94 documentos de carga;

considerando que foram identificados tanto avanços na agência (como, por exemplo, incorporação de regras de validação robustas no conteúdo de manuais mais recentes e manutenção de política de transparência ativa, com a publicação de painéis dinâmicos de estimativas de Royalties e participações especiais), como fragilidades (existência de documentação formal para apenas 50 dos 443 processos de trabalho, ausência de validações sistêmicas de acurácia por triangulação automática com bases externas da Administração Pública etc.);

considerando que a análise exploratória aplicada à amostra do processo de trabalho "Participação Especial" confirmou vulnerabilidades materiais em fluxos de maior materialidade financeira;

considerando que os resultados dessa análise exploratória, incluindo os sinais de alerta identificados, ainda não foram submetidas à validação junto à ANP, devendo ser interpretados como preliminares, por estarem sujeitas a ajustes, complementações ou reclassificações a partir de manifestações e esclarecimentos que venham a ser apresentados pela agência em momento oportuno;

considerando que a própria ANP reconhece fragilidades apontadas, classificando, a título ilustrativo, em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação de 2026-2028, a implantação de uma solução institucional de Business Intelligence (BI) para o rateio da Participação Especial como demanda corporativa prioritária, atualmente em fase de desenvolvimento;

considerando que as bases de dados da Participação Especial, da Política de Conteúdo Local e dos Royalties reúnem os critérios de alta materialidade financeira, risco elevado decorrente da natureza autodeclaratória das informações e demonstração da viabilidade técnica de internalização, fundamentando a instituição de modelo de fiscalização contínua;

considerando que a abordagem adotada nesse tipo de fiscalização tem o potencial de transformar o controle externo de um modelo reativo, baseado em fiscalizações pontuais e amostrais, em um modelo proativo, capaz de identificar riscos e inconsistências de forma tempestiva e recorrente;

considerando que foi justificada a dispensa da remessa do relatório preliminar para comentários dos gestores, com fundamento no art. 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, c/c a Portaria-Segecex 9/2020, em razão do risco de o conhecimento prévio das estratégias de fiscalização comprometer o alcance dos objetivos das ações de controle;

considerando, assim, que os resultados do levantamento permitiram ao TCU, além de compreender o mapeamento dos processos finalísticos e a estrutura tecnológica de dados da ANP, identificar os sistemas e bases prioritários para futuras ações de controle e avaliar as lacunas de qualidade e integridade que limitam a atuação dos controles; e

considerando, ainda, que o trabalho pode gerar subsídios metodológicos replicáveis em outras agências reguladoras e órgãos públicos, fomentando a cultura de gestão orientada pela qualidade e integridade de dados no âmbito da Administração Pública Federal;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 169, inciso V, 238, 241 e 242 do Regimento Interno do TCU e de acordo com o parecer da unidade especializada, em:

a) autorizar a AudPetróleo a autuar processo de fiscalização do tipo relatório de acompanhamento (RACOM) com o objetivo de instituir modelo de fiscalização contínua baseada em dados sobre as temáticas Participação Especial, Política de Conteúdo Local e Royalties da ANP,

contemplando as linhas de atuação descritas no item 164, alínea "b", do relatório à peça 48, incluindo validar as trilhas (sinais de alerta) a serem desenvolvidas e aprimoradas e fazer o tratamento dos resultados junto à unidade jurisdicionada; e

b) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-008.951/2026-8 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

1.1. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2721/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedidos de prorrogação de prazo formulados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal para o cumprimento das determinações constantes do Acórdão 565/2021-Plenário, mantidas pelo Acórdão 592/2025-Plenário, relativas à regularização do pagamento da vantagem denominada "opção", prevista no art. 193 da Lei 8.112/1990.

Considerando que o Acórdão 2.159/2026-Plenário considerou em cumprimento as determinações do Acórdão 565/2021-Plenário e determinou o arquivamento destes autos, sem prejuízo da continuidade do monitoramento pela AudPessoal no âmbito da Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento;

considerando, assim, que as prorrogações ora examinadas dizem respeito às providências ainda pendentes de adoção pelos respectivos órgãos no contexto desse monitoramento;

considerando que o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG solicitou, na peça 2.257, prorrogação por 30 dias, em razão da complexidade do levantamento dos beneficiários e da necessidade de saneamento de inconsistências entre os sistemas utilizados;

considerando que a Fundação Nacional de Artes (Funarte) requereu, na peça 2.380, prazo adicional para concluir diligências, atender indícios no sistema e-Pessoal e finalizar a instrução administrativa;

considerando que a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro solicitou, na peça 2.399, dilação de prazo em razão da necessidade de levantamento e consolidação das informações e de limitações de capacidade operacional;

considerando que o Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS requereu, na peça 2.405, prorrogação por 15 dias, em razão da necessidade de exame de processo judicial envolvendo servidora alcançada pela deliberação;

considerando que o Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais solicitou, na peça 2.408, dilação por 15 dias para identificação dos casos abrangidos e início das notificações dos aposentados e pensionistas; e

considerando que não foi identificado registro de prorrogação anteriormente concedida aos requerentes e que a unidade técnica reputou razoável a concessão, em cada caso, de prazo único de 30 dias para o atendimento das providências determinadas pelo Tribunal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno do TCU e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) acolher os pedidos formulados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG (peça 2.257), pela Fundação Nacional de Artes – Funarte (peça 2.380), pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro (peça 2.399), pelo Tribunal Regional

do Trabalho da 24ª Região/MS (peça 2.405) e pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – IF Sudeste MG (peça 2.408);

b) conceder aos requerentes prazo adicional de 30 (trinta) dias, contado da ciência desta deliberação, para adoção das providências ainda pendentes, relativamente às determinações do Acórdão 565/2021-Plenário, mantidas pelo Acórdão 592/2025-Plenário; e

c) comunicar esta decisão aos requerentes.

1. Processo TC-035.933/2019-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/MG; Fundação Nacional de Artes; Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS; e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais

1.2. Unidades: Órgãos da Administração Pública Federal

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

1.6. Representação legal: Marlúcio Lustosa Bonfim (OAB/DF 16.619), representando Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (Sindjus/DF)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2722/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 2.283/2020-TCU-Plenário, no qual se examinam, nesta etapa, a devolução à União dos saldos de créditos extraordinários transferidos aos entes subnacionais para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e as providências adotadas para sua recuperação.

Considerando que o art. 137 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias autorizou a utilização, até 31 de dezembro de 2024, dos saldos dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social para o enfrentamento da pandemia, no custeio de ações e serviços públicos de saúde e de assistência social;

considerando que a Lei Complementar 217/2025 não prorrogou o prazo de execução dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde para o enfrentamento da Covid-19, pois o dispositivo que previa essa extensão foi vetado, circunstância reconhecida pelo próprio Fundo em sua manifestação à peça 126, na qual informou não dispor de fundamentos técnicos e jurídicos para contestar as medidas propostas;

considerando que, conforme a análise da unidade técnica e a manifestação do Ministério da Fazenda, esses recursos mantêm sua natureza federal e os saldos não executados no prazo constitucional devem ser restituídos à União;

considerando que o Ministério da Saúde não dispõe de levantamento sistematizado e fidedigno dos saldos remanescentes, em razão, entre outros fatores, da incorporação dos recursos aos blocos de financiamento e da descontinuidade, a partir de 2024, do quadro específico de acompanhamento no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde;

considerando que o Ministério da Saúde apontou, ainda, a existência de recursos vinculados a despesas inscritas em restos a pagar, cuja situação orçamentária e financeira demanda exame individualizado para a apuração dos saldos;

considerando que a ausência de mecanismos e informações que permitam identificar individualmente esses saldos compromete a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados exigidas pelo art. 163-A da Constituição Federal;

considerando que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome vem adotando providências para recuperar os valores mantidos em contas específicas, nas quais ainda havia R$ 9.386.821,69 em 31 de dezembro de 2025, conforme informado à peça 129;

considerando que o referido ministério também relatou dificuldades para individualizar os recursos transferidos com fundamento na Portaria MC 378/2020 e a ausência de mecanismo de resgate automático dos saldos, cuja devolução depende de providências dos entes beneficiários;

considerando que as limitações demonstradas pelos ministérios não afastam o dever de adotar, observadas suas competências, medidas administrativas diligentes e documentadas para apurar os valores sujeitos à restituição e recuperar, na maior extensão possível, os saldos examinados nestes autos, devendo o cumprimento das determinações ser avaliado à luz das providências adotadas, dos resultados obtidos e das justificativas para os valores não recuperados;

considerando que os destinatários tiveram oportunidade de se manifestar sobre as propostas de deliberação, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, e que seus comentários foram examinados pela unidade técnica;

considerando, por fim, as razões expostas na instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), à peça 131, e nos pronunciamentos concordantes às peças 132 e 133;

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

a) determinar, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, considerando o esgotamento, em 31 de dezembro de 2024, do prazo de aplicação previsto no art. 137 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a manutenção da natureza federal dos recursos não executados, que, no prazo de 180 dias:

a.1) o Ministério da Saúde adote, observadas suas competências, as medidas cabíveis para identificar e recuperar, na maior extensão possível, os saldos financeiros não executados dos créditos extraordinários transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios no contexto da pandemia da Covid-19;

a.2) o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome conclua as medidas em curso para recuperar, na maior extensão possível, os saldos financeiros remanescentes dos créditos extraordinários transferidos no contexto da pandemia da Covid-19, ainda pendentes de devolução à União pelos entes subnacionais;

a.3) ambos os ministérios apresentem a este Tribunal, cada qual quanto aos recursos sob sua responsabilidade, relato circunstanciado das medidas administrativas adotadas e dos resultados obtidos, incluindo o montante efetivamente recolhido à União, a estimativa dos saldos ainda pendentes de recuperação e as justificativas para a não devolução dos valores remanescentes;

b) dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de mecanismos e informações que permitam identificar individualmente os saldos financeiros remanescentes dos recursos federais transferidos aos demais entes federativos para execução de créditos extraordinários, inclusive após sua integração aos blocos de financiamento, compromete a transparência, a fidelidade, a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações relativas à aplicação de recursos da União, em desacordo com o art. 5º-A, § 2º, da Lei Complementar 172/2020 e com o art. 163-A da Constituição Federal, a fim de prevenir a repetição dessa irregularidade em situações futuras;

c) encaminhar cópia deste acórdão e da instrução à peça 131 ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e

d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do art. 35, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, sem prejuízo do monitoramento das determinações em processo vinculado.

1. Processo TC-036.975/2020-6 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 047.027/2020-7 (SOLICITAÇÃO).

1.2. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania (extinto); Secretaria-executiva do Ministério da Economia (extinto); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12); Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

1.3. Órgão/Entidade: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia (extinto); Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Secretaria de Orçamento Federal.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2723/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades nos Pregões Eletrônicos 90009/2025 e 90003/2026, conduzidos pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás – CREA/GO.

Considerando que o Pregão Eletrônico 90009/2025, posteriormente revogado, tinha valor estimado de R$ 745.500,00, enquanto o Pregão Eletrônico 90003/2026, homologado e com contrato assinado, detinha valor estimado de R$ 920.600,00 e resultou em contratação no valor de R$ 423.444,00;

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

considerando que o denunciante aponta, em síntese, que o CREA/GO revogou o Pregão Eletrônico 90009/2025 por perda superveniente da utilidade do objeto e, em seguida, licitou objeto substancialmente semelhante no Pregão Eletrônico 90003/2026, com exigências técnicas mais restritivas que levaram à inabilitação das propostas de menor preço e à contratação de empresa anteriormente vinculada ao Conselho;

considerando que a análise das manifestações e dos documentos apresentados em resposta às oitivas e à diligência não demonstrou suficientemente o nexo entre os fatos supervenientes invocados e a perda integral da utilidade do objeto do Pregão Eletrônico 90009/2025, nem a necessidade da exigência de dez anos de experiência profissional adotada no Pregão Eletrônico 90003/2026, requisito que produziu efeito restritivo concreto sobre a competição, em afronta ao art. 67 da Lei 14.133/2021;

considerando que, embora tenham sido confirmadas as irregularidades apontadas, não foram identificados elementos suficientes para caracterizar direcionamento, favorecimento da contratada ou dano ao erário, mostrando-se suficiente, diante das circunstâncias examinadas nestes autos, a expedição de ciência ao CREA-GO com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes; e

considerando os pareceres uniformes 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 nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

b) dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas nos Pregões Eletrônicos 90009/2025 e 90003/2026, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

b.1) revogação integral do Pregão Eletrônico 90009/2025 sem demonstração objetiva e suficiente do nexo entre os fatos supervenientes invocados e a perda da utilidade de todas as parcelas da contratação, bem como sem comprovação da inviabilidade de adaptação do cronograma ou de preservação das entregas ainda úteis, em desacordo com o art. 71, § 2º, da Lei 14.133/2021 e com os princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade previstos no art. 5º da mesma lei; e

b.2) exigência, no Pregão Eletrônico 90003/2026, de experiência profissional acumulada mínima de dez anos do responsável técnico como requisito de qualificação técnico-profissional, sem demonstração técnica objetiva da imprescindibilidade desse período específico para a adequada execução do objeto, exigência que produziu efeito restritivo concreto sobre a competição, em desacordo com o art. 67 da Lei 14.133/2021 e com os princípios da isonomia, competitividade, razoabilidade e proporcionalidade previstos no art. 5º da mesma lei, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 134/2017-Plenário);

c) levantar o sigilo que recai sobre as peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante;

d) informar o teor desta deliberação e da instrução da unidade técnica (peça 48) ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás, ao denunciante e à Zampieri & Luft Advogados Associados SS; e

e) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-012.810/2026-6 (DENÚNCIA)

1.1. Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás – CREA/GO.

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: Marlon Eduardo Libman Luft (15.138/OAB-MS) e João Paulo Zampieri Salomão (16.820/OAB-MS), representando Zampieri & Luft Advogados Associados SS.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2724/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento das determinações constantes do item 1.7 do Acórdão 2.220/2022-TCU-Plenário, relativas à instauração de tomadas de contas especiais (TCEs) pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer) sobre investimentos ruinosos em fundos de investimento em participações (FIP).

Considerando que o prazo originalmente fixado, de 180 dias, foi sucessivamente prorrogado por meio dos Acórdãos 424/2023, 2.007/2023, 494/2024 e 2.034/2024, todos do Plenário, tendo o último deles fixado o termo final em 9/1/2025;

considerando que a Refer encaminhou relatórios preliminares e conclusivos elaborados por consultoria contratada, atas de aprovação pela comissão interna, notificações expedidas aos responsáveis e respectivas análises de defesa, evidenciando o desenvolvimento material das apurações internas determinadas por esta Corte;

considerando que, em resposta às diligências promovidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), a Refer informou a anulação, por sua Diretoria Executiva, dos pareceres elaborados pela consultoria contratada para apoiar a fase interna das tomadas de contas especiais, em razão de potencial conflito de interesses, bem como

a recomposição da comissão interna responsável pelas apurações, e requereu o sobrestamento deste monitoramento e do TC 000.431/2020-6, além da concessão de novo prazo de 180 dias;

considerando que, diante da anulação dos pareceres elaborados pela consultoria e da recomposição da comissão interna, permanecem em curso providências destinadas à revisão e à regular conclusão das tomadas de contas especiais, circunstância que justifica considerar em cumprimento os subitens 1.7.1 a 1.7.4 da deliberação monitorada;

considerando, contudo, que não foram apresentados os relatórios do tomador de contas, o certificado de auditoria, o parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno e o pronunciamento da autoridade ministerial supervisora, o que evidencia o não cumprimento dos subitens 1.7.5 e 1.7.6 do Acórdão 2.220/2022-TCU-Plenário;

considerando que as alegações relativas a conflito de interesses, comprometimento da imparcialidade dos trabalhos, individualização de condutas, cerceamento de defesa, prescrição, bis in idem, nexo causal e quantificação do dano constituem matérias atinentes ao mérito das apurações, a serem examinadas na fase externa de cada tomada de contas especial, com a garantia do contraditório aos responsáveis;

considerando que a concessão reiterada de novos prazos compromete a efetividade do controle externo e amplia o risco de prescrição, mas a regular conclusão da fase interna das tomadas de contas especiais já instauradas atende ao interesse público, o que justifica o deferimento parcial do pedido, com a fixação de prazo derradeiro e improrrogável de 120 dias;

considerando que a fixação do novo prazo para o cumprimento das determinações é suficiente para viabilizar a regularização pretendida pela Refer, de modo que se revela desnecessário o sobrestamento deste processo ou da representação a ele associada;

considerando que a remessa dos processos de tomada de contas especial à Controladoria-Geral da União constitui etapa obrigatória da fase interna, nos termos do art. 18 da Instrução Normativa-TCU 98/2024 e da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

considerando, em exame preliminar e sem prejuízo da análise definitiva no âmbito de cada tomada de contas especial, que não se verifica a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

considerando, por fim, que o descumprimento injustificado do novo prazo poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 e a assunção direta das apurações por este Tribunal, bem como que eventual prescrição decorrente de omissão da autoridade administrativa competente sujeitará os responsáveis à apuração prevista no art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 344/2022,

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

a) considerar em cumprimento os subitens 1.7.1 a 1.7.4 e não cumpridos os subitens 1.7.5 e 1.7.6 do Acórdão 2.220/2022-TCU-Plenário;

b) deferir parcialmente o pedido formulado pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer) e conceder-lhe o prazo derradeiro e improrrogável de 120 (cento e vinte) dias, contado da ciência desta deliberação, para a reinstauração, condução e conclusão regular da fase interna das tomadas de contas especiais relativas aos investimentos objeto do item 1.7 do Acórdão 2.220/2022-TCU-Plenário, abrangendo a emissão dos relatórios do tomador de contas, as manifestações do órgão de controle interno e o pronunciamento da autoridade ministerial supervisora, em observância ao art. 18 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, com o encaminhamento de toda a documentação de suporte a este Tribunal;

c) indeferir os pedidos de sobrestamento formulados pela Refer;

d) informar à Refer que a remessa dos processos de tomada de contas especial à Controladoria-Geral da União constitui etapa obrigatória da fase interna, nos termos do art. 18 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, do art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, vigente à época, e da Instrução Normativa-TCU 99/2025, devendo ser realizada mediante a concessão de perfil de acesso ao

sistema e-TCE pelo ministério competente ou, caso o perfil gestor do ministério não esteja operante, pelo próprio Tribunal (arts. 4º, inciso IV, e 45 da Portaria-TCU 121/2025);

e) alertar os atuais gestores da Refer de que o descumprimento injustificado do prazo fixado na alínea "b" poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, bem como a assunção direta das apurações por este Tribunal, mediante a conversão do presente processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da mesma lei, sem prejuízo da apuração de responsabilidade prevista no art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 344/2022, na hipótese de prescrição decorrente de omissão da autoridade administrativa competente.

1. Processo TC-031.685/2022-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Emmanuel Rego Alves Vilanova (21237/OAB-DF), Guilherme Loureiro Perocco (21311/OAB-DF) e outros, representando Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2725/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - Sindjus/DF em face do acórdão 2007/2025-Plenário (relator ministro Aroldo Cedraz), que respondeu a Consulta formulada pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, acerca dos critérios de cálculo do benefício especial instituído pela lei 12.618/2012, especialmente quanto à possibilidade de ajuste do tempo total (Tt) e ao valor do teto remuneratório do Regime Geral de Previdência Social a ser utilizado na apuração do referido benefício.

Considerando que, conforme o art. 144 do Regimento Interno, são partes no processo o responsável e o interessado, não ostentando o Sindjus/DF a condição de legitimado no processo de Consulta, por ausência de previsão legal.

Considerando que as autoridades legitimadas a formular consultas encontram-se expressamente definidas no art. 264 do Regimento Interno.

Considerando que a simples alegação de que os filiados do sindicato foram prejudicados pela tese fixada não caracteriza interesse processual, uma vez que a decisão proferida em processo de consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, e não do fato ou caso concreto.

Considerando que as consultas possuem natureza objetiva, limitando-se à interpretação de normas de caráter genérico e abstrato, sem análise de casos concretos ou produção de partes sucumbentes, de modo que a admissão de sindicatos implicaria alargamento indevido das balizas normativas estabelecidas para tais processos.

Considerando o entendimento consolidado nesta Corte no sentido de não se admitir o ingresso de sindicatos em processos de consulta, ainda que pela via dos embargos declaratórios (acórdãos 1258/2007, 2654/2009 e 183/2018, todos do Plenário).

Considerando que as alegações do embargante não apontam omissão ou contradição a serem sanadas no acórdão 2007/2025-Plenário, refletindo mero inconformismo com a decisão proferida.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, V, "f", e § 3º; 144; 146; 264 e 282 do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: a) não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sindjus/DF, ante a ausência de legitimidade e de interesse do embargante; b) informar os Ministérios da Previdência Social e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Senado Federal e o Sindjus/DF, acerca do teor desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e c) arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

1. Processo TC-008.907/2024-2 (CONSULTA)
1.1. Órgão/Entidade: Senado Federal.
1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.3. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
1.5. Representação legal: Marlúcio Lustosa Bonfim (16.619/OAB-DF), representando Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da Uniao no Distrito Federal - Sindjus/DF.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2726/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes embargos de declaração opostos pela autora da presente denúncia contra o acórdão 1594/2026-Plenário, mediante o qual esta Corte decidiu "recomendar à Secretaria Nacional de Trânsito que, no âmbito da colaboração interfederativa, acompanhe o cumprimento do art. 148-A, § 10, da Lei 9.503/1997 junto aos departamentos de trânsito estaduais adotando as providências de sua alçada".

Considerando que, ainda sob a relatoria de meu antecessor, ministro Aroldo Cedraz, foi indeferido, mediante despacho (peça 10), o pedido de habilitação formulado pela denunciante à peça 8 para figurar como parte interessada neste processo.

Considerando que, nos termos dos arts. 31 e 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, somente responsáveis, interessados e o Ministério Público de Contas têm a prerrogativa processual de opor embargos de declaração contra decisões deste Tribunal.

Considerando, por fim, o disposto nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, combinados com os arts. 143, V, "f" e § 3º, 277, III, 278, § 2º, e 287 do Regimento Interno, bem como o fato de não se tratar de processo ou de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, da referida norma.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer dos embargos de declaração opostos pela autora da presente denúncia contra o acórdão 1594/2026-Plenário, dando-se ciência desta deliberação à recorrente e à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran).

1. Processo TC-001.442/2026-0 (EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
1.2. Interessado: não há.
1.3. Recorrente: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
1.4. Órgão: Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran).
1.5. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.7. Unidade Técnica: não atuou.

1.8. Representação legal: Rafael Thomaz Favetti (OAB/DF 15.435), Giovanna Rabachin Favetti (OAB/DF 68.880) e Guilherme Moacir Favetti (OAB/DF 48.734), representando a denunciante.

1.9. Encaminhamentos: não há.

ACÓRDÃO Nº 2727/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de auditoria destinado a verificar a conformidade das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, executadas a partir do 13º termo aditivo do contrato de concessão firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., relativo à 1ª etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais.

Considerando que esta etapa processual se destinou à reanálise da ocorrência de prescrição, à luz da Resolução 344/2022, conforme determinado em despacho do ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, de 4/5/2026, a partir de provocação do Ministério Público de Contas;

Considerando que o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 11/9/2017, data do relatório de auditoria, e que as instruções de 2/10/2018 (peça 233), 8/7/2019 (peça 268) e 10/9/2021 (peça 311), por veicularem atos inequívocos de apuração dos fatos, interromperam tanto a prescrição principal quanto a intercorrente;

Considerando que, entre as instruções de 10/9/2021 e de 9/6/2025, transcorreram 1.368 dias (3 anos e 273 dias) sem que ocorresse qualquer ato a evidenciar o andamento regular do processo;

Considerando que, nesse intervalo, a unidade instrutiva, nas instruções de 22/9/2022 (peça 338) e de 17/8/2023 (peça 351), apenas coletou informações para subsidiar o Tribunal quanto à manutenção da classificação das irregularidades consignadas nos subitens 9.1 e 9.2 do acórdão 140/2020-Plenário como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, atuação que configura mera prestação de informações e, nos termos do art. 8º, § 1º, da Resolução 344/2022, alterada pela Resolução 367/2024, não interrompe a prescrição intercorrente;

Considerando, portanto, a incidência da prescrição intercorrente da pretensão sancionatória;

Considerando as razões expostas pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) (peça 373) e que o Ministério Público de Contas (peça 377), representado pelo procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, concordou com a proposta de encerramento do processo;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, de acordo com os pareceres emitidos no processo, ACORDAM, por unanimidade, em: considerar prescrita a pretensão sancionatória, nos termos do art. 8º da Resolução 344/2022 e do art. 1º da Lei 9.873/1999, em face da incidência da prescrição intercorrente no período compreendido entre as instruções de 10/9/2021 e de 9/6/2025, entre as quais transcorreram 1.368 dias (3 anos e 273 dias) sem que ocorresse qualquer ato a evidenciar o andamento regular do processo; encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A., informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos; encerrar o processo, nos termos do art. 11 da Resolução 344/2022 e do art. 169, V, do Regimento Interno.

1. Processo TC-010.370/2016-1 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 024.864/2017-0 (RELATÓRIO DE INSPEÇÃO); 027.471/2017-9 (RELATÓRIO DE INSPEÇÃO).

1.2. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Concessionaria da Rodovia Osorio-Porto Alegre S.A. – Concepa (01.654.604/0001-14); Congresso Nacional; Ministério dos Transportes.

1.3. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

1.7. Representação legal: Paulo Sergio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Márcia Fernandes Bezerra (OAB/PR 35.769), Bernardo Macul Baggio Pereira (OAB/PR 84.133) e outros, representando Concessionaria da Rodovia Osório-Porto Alegre S.A. – Concepa.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2728/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de representação em que se examina pedido de prorrogação de prazo formulado pela Petróleo Brasileiro S.A., para atendimento ao disposto no subitem 9.2 do acórdão 268/2025-Plenário.

Considerando o disposto nos arts. 143, V, "e", 145, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno, bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do mesmo normativo.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada pela Petróleo Brasileiro S.A. (peça 263), por mais 90 (noventa) dias, para atendimento do Ofício 4662/2025- TCU/Seproc (peça 208), emitido em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2. do acórdão 268/2025-Plenário.

1. Processo TC 005.598/2018-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Consorcio Technip (13.125.354/0001-04); Petróleo Brasileiro S.A. (33.000.167/0001-01).

1.2. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Felipe Lima Araújo Romero (OAB/RJ 215.001), José Guilherme Berman Corrêa Pinto (OAB/RJ 119.454) e outros, representando Consorcio Technip; Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929), Camila Cintra Baccaro Mansutti (OAB/SP 246.636) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2729/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de recurso de revisão interposto por Sad-Med Ltda. contra o Acórdão 1.764/2022-TCU-Segunda Câmara, exarado em sede de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor da empresa, em razão de pagamentos irregulares relativos à aquisição de medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (Ceaf), efetuados com a utilização de recursos federais repassados ao Fundo Estadual de Saúde de Pernambuco;

Considerando que, por meio do Acórdão 1.764/2022-TCU-Segunda Câmara, as contas da responsável foram julgadas irregulares, imputando-lhe débito e multa, em razão do recebimento de pagamento de medicamentos com valores acima dos constantes na tabela estabelecida pela Resolução da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMed), tendo em vista que os medicamentos foram adquiridos sem desoneração do ICMS no percentual de 17%, em desacordo com a Cláusula Primeira do Convênio 87/2002 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

Considerando que a recorrente já opôs embargos de declaração, conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 7.018/2022-TCU-Segunda Câmara, bem como interpôs recurso de reconsideração, conhecido e não provido pelo Acórdão 937/2026-TCU-Segunda Câmara;

Considerando que o recurso de revisão constitui espécie recursal de índole jurídica similar à ação rescisória, cuja admissibilidade requer, além dos pressupostos comuns a todos os recursos, o atendimento de um dos requisitos específicos previstos nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992 (erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida);

Considerando que a recorrente, na realidade, busca rediscutir o mérito do julgado combatido, como se fosse possível reexaminar matéria fática e jurídica já apreciada nos autos, o que descaracterizaria a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão;

Considerando que não foram colacionados novos documentos aos autos e que a peça recursal não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992;

Considerando que, ante a proposta de não conhecimento, resta prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo, bem como fica dispensado novo exame da prescrição, tendo em vista que as repercussões da edição da Resolução-TCU 344/2022 já foram consideradas no acórdão que julgou o recurso de reconsideração interposto pela recorrente;

Considerando os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, ambos no sentido do não conhecimento do recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso IV, alínea “b”, e § 3º, e 288 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do recurso de revisão interposto por Sad-Med Ltda., por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, e em dar ciência desta deliberação à recorrente e aos órgãos/entidades interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-017.451/2017-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Atma - Produtos Hospitalares Ltda. (08.213.810/0001-38); D-hosp - Distribuidora Hospitalar, Importação e Exportação S.A. - Farma-rápida Medicamentos Especiais (08.076.127/0012-59); Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares S.A. (26.921.908/0001-21); João Soares Lyra Neto (003.956.924-15); Norprod Distribuidora de Produtos Hospitalares Ltda. (07.803.384/0002-00); Sad-Med Ltda. (01.828.146/0001-92)

1.2. Recorrentes: João Soares Lyra Neto (003.956.924-15); Sad-Med Ltda. (01.828.146/0001-92).

1.3. Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde.

1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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

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

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

1.8. Representação legal: Gladson Wesley Mota Pereira (10587/OAB-CE), representando Sad-Med Ltda.; Carla Valente Brandão (13267/OAB-GO), representando Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares S.A.; Doris Fiuza Cordeiro (27.757/D/OAB-PE), representando Express Distribuidora de Medicamentos Ltda; Bruno Leonardo Pires Regis de Carvalho (25154/OAB-PE), representando João Soares Lyra Neto; Gustavo Fernandes de Andrade (087989/OAB-RJ), Fabio Peixinho Gomes Correa (183664/OAB-SP), Danilo Montesino Gouveia (489136/OAB-SP), Lucas Rocha Silva (78294/OAB-DF) e outros, representando Norprod Distribuidora de Produtos Hospitalares Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Considerando tratar-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades atribuídas à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), vinculada ao Ministério dos Transportes, consistentes em suposta conduta omissiva sistemática no exercício das competências regulatórias e fiscalizatórias que lhe são atribuídas pelo art. 19 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e pelo Decreto 11.360/2023.

Considerando que a denúncia apontou, em síntese, cinco eixos de suposta omissão da Senatran: (i) demora na revisão da Resolução-Contran 916/2022; (ii) reiterada suspensão da Resolução-Contran 859/2021; (iii) falhas operacionais no sistema Renave e no pré-cadastro veicular; (iv) ausência de solução sistêmica para modificações irregulares de veículos praticadas no âmbito dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos estados e do Distrito Federal, com pedido de bloqueio no Renavam; e (v) omissão na apuração de denúncias relativas a veículos sinistrados;

Considerando que, em exame preliminar, a unidade instrutora propôs afastar a suposta irregularidade relativa à Resolução-Contran 859/2021, diante da ausência de indícios que a confirmassem, tendo em vista que a Resolução-Contran 1.007/2024 prorrogou para o licenciamento de 2027 a exigência do Certificado de Segurança Veicular para veículos já licenciados e em circulação, com fundamento em recomendação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Pará;

Considerando que, por despacho à peça 26, o então relator acolheu a proposta da unidade instrutora quanto a esse ponto, conheceu da denúncia, indeferiu o pedido de medida cautelar e determinou diligência à Senatran quanto às quatro alegações remanescentes, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RITCU;

Considerando que, quanto à revisão da Resolução-Contran 916/2022, a Senatran apresentou etapas documentadas de elaboração de minuta, consulta pública, análise de contribuições e reuniões técnicas e informou que a conclusão depende da avaliação de impactos sobre sistemas e de pendências técnicas e institucionais, elementos que afastam a alegação de paralisação ou omissão normativa;

Considerando que, quanto às alegadas falhas no sistema Renave e no pré-cadastro veicular, não foi identificado relato técnico individualizado que evidenciasse problema operacional nesses sistemas e que a carta conjunta de 11/2/2025, invocada como suporte da denúncia, tratava de pedido de audiência para discutir dificuldades relacionadas à plataforma Credencia, utilizada na tramitação de solicitações de acesso a dados e serviços da Senatran, tendo o Simefre, uma das entidades signatárias, esclarecido que não participou da elaboração nem endossou a denúncia apresentada ao Tribunal, elementos que afastam a alegação de omissão quanto a esse ponto;

Considerando que, quanto às denúncias de modificações irregulares de veículos, a Senatran demonstrou a instauração de processos administrativos para apuração dos fatos e a realização de reuniões técnicas sobre a integração entre os sistemas Siscsv e Renavam e sobre a avaliação de mecanismo sistêmico de bloqueio, o que afasta a alegação de omissão;

Considerando que, quanto às denúncias relativas a veículos sinistrados, a Senatran informou que o Ofício 11/25 foi encaminhado à unidade competente e que as propostas foram integradas às discussões sobre a reformulação do Registro Nacional de Sinistros e Estatísticas de Trânsito (Renaest), o que afasta a alegação de ausência de tratamento administrativo da matéria;

Considerando, portanto, que o exame preliminar do eixo relativo à Resolução-Contran 859/2021 e os elementos obtidos por meio da diligência quanto aos quatro eixos remanescentes não confirmaram as irregularidades apontadas na denúncia;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com a proposta da unidade instrutora, em: conhecer e considerar improcedente esta denúncia; dar ciência da instrução à peça 36 e desta deliberação à Secretaria Nacional de Trânsito do Ministério dos Transportes e ao denunciante; e arquivar estes autos.

1. Processo TC-011.309/2026-1 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Trânsito.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
1.7. Representação legal: Fernanda Kruscinski (35.553/OAB-SC), representando o denunciante.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2731/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Contrato 7/2026, celebrado em 12/3/2026 entre o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul e a Debora Pires Maciel Engenharia e Assessoria Ltda., mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021, para prestação de serviços de consultoria técnica em licitações de obras públicas, pelo valor anual de R$ 62.400,00;

Considerando que o denunciante alegou, em síntese, possível direcionamento da contratação em razão de vínculo profissional anterior entre a titular da empresa contratada e um dos gestores do Conselho, além de inconsistências na pesquisa de preços utilizada para fundamentar a contratação direta;

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade;

Considerando, contudo, que os fatos denunciados não atendem aos critérios mínimos de risco, relevância e materialidade exigidos no exame sumário, diante do reduzido valor da contratação e da ausência de ineditismo, repercussão significativa ou potencial de formação de jurisprudência que justifique a atuação direta desta Corte;

Considerando que os fatos denunciados, por apresentarem baixos risco, materialidade e relevância, não justificam o prosseguimento da apuração direta por este Tribunal, sendo suficiente, nos termos do art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, comunicá-los ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul, para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, além de informar ao Conselho Federal de Medicina sobre esta decisão;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, qualquer documento em que conste sua identificação será juntado ao processo como peça sigilosa, classificada quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando, ainda, que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234, 235 e 250, inciso I, todos do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, 106, § 4º, inciso II, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: conhecer da denúncia; considerar prejudicada a continuidade de seu exame por este Tribunal, em razão dos baixos risco, materialidade e relevância do objeto; comunicar os fatos ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul e ao Conselho Federal de Medicina, encaminhando-lhes cópia tarjada da denúncia, deste acórdão e da instrução que o fundamenta (peça 11); levantar o sigilo dos autos, ressalvadas as peças que contenham

informações pessoais do denunciante; informar esta deliberação à unidade jurisdicionada, à Controladoria-Geral da União e ao denunciante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-017.255/2026-0 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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 2732/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 90315/2025, sob responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará / SRE-PA, com valor estimado de R$ 39.917.813,59 (peça 4, p. 1-2), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de Gerenciamento Ambiental, Supervisão Ambiental, Execução de Programas Ambientais e Elaboração de Projetos de Recuperação de Áreas/Passivos Ambientais constantes da Autorização de Operação 21265629/2024, nas Rodovias BR-010, BR-153, BR-155, BR-222, BR-308, BR-316 e BR-422 no Estado do Pará (peça 4, p. 1-2);

Considerando que a análise da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 12), concluiu que os elementos apresentados não se revelam suficientes para caracterizar indícios de irregularidade ou ilegalidade que justifiquem o conhecimento da denúncia; e, da mesma forma, os riscos apontados estão vinculados à premissa de inexequibilidade não demonstrada por elementos técnicos mínimos e não evidenciam, nas circunstâncias concretas verificadas, interesse público no aprofundamento da matéria,

Considerando que suspeitas de irregularidade alicerçadas em afirmações genéricas não satisfazem a exigência de "suficientes indícios da suposta irregularidade" a que alude o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, como requisito de admissibilidade do processo de denúncia;

Considerando que a denúncia não está acompanhada de indício concernente às irregularidades ou ilegalidades denunciadas;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, qualquer documento em que conste sua identificação será juntado ao processo como peça sigilosa, classificada quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Considerando, por fim, que incluído o processo em pauta, o denunciante, que não é parte no processo, requereu sua retirada da sessão e que tal faculdade é reservada às partes, conforme art. 145 do Regimento Interno/TCU, não merecendo acolhida a petição;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea "p"; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014; de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: não conhecer a denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham

informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e informar ao denunciante e à Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará deste acórdão.

1. Processo TC-017.260/2026-4 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Pará.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: Roberto Liporace Nunes da Silva (43665/OAB-DF), representando o denunciante.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2733/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) 13/2026 sob responsabilidade do Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe (Coren-SE), no valor estimado de R$ 279.964,94, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em eventos, compreendendo a organização, execução e acompanhamento da Semana de Enfermagem do Coren-SE 2026 Técnica, Ética e Política: Pilares Inegociáveis do Cuidado de Enfermagem (peça 7, p. 1);

Considerando que suspeitas de irregularidade alicerçadas em afirmações genéricas não satisfazem a exigência de "suficientes indícios da suposta irregularidade" a que alude o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, como requisito de admissibilidade do processo de denúncia;

Considerando que a denúncia não está acompanhada de indício concernente às irregularidades ou ilegalidades denunciadas;

Considerando estarem ausentes requisitos de admissibilidade constantes no art. 235, caput, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, qualquer documento em que conste sua identificação será juntado ao processo como peça sigilosa, classificada quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando, ainda, que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea "p"; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 105, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU; 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, informar ao Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe e ao denunciante deste acórdão.

1. Processo TC-020.226/2026-8 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Enfermagem de Sergipe.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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 2734/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), atual Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), relacionadas: (i) ao afastamento dos membros da Diretoria-Executiva; (ii) à admissão de pessoal administrativo sem processo seletivo; (iii) à indicação de diretores interinos sem prévia eleição; (iv) à realização de deliberações pelo Conselho Deliberativo sem quórum mínimo; e (v) a demissões de empregados celetistas sem justa causa e sem motivação;

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade;

Considerando que, no tocante ao afastamento dos membros da Diretoria-Executiva da então Adaps, os elementos constantes dos autos demonstraram que, embora lhes tenha sido oportunizada manifestação perante o Conselho Deliberativo e a Comissão de Investigação Interna (CII), não foi formalizada a destituição definitiva dos dirigentes mediante decisão da maioria absoluta do Conselho Deliberativo fundada em alguma das hipóteses previstas no art. 6º, § 3º, inciso II, do Decreto 10.283/2020, então vigente;

Considerando que o principal fundamento invocado pelo Conselho Deliberativo para justificar a cessação das remunerações e a devolução dos diretores ao Ministério da Saúde foi a alegada expiração dos mandatos em abril de 2022, premissa afastada por este Tribunal no Acórdão 5.638/2024, confirmado pelo Acórdão 3.477/2025, ambos da 2ª Câmara, que reconheceu como marco inicial dos mandatos as posses efetivas ocorridas em setembro e novembro de 2021, em consonância com o entendimento firmado pela Justiça do Trabalho;

Considerando que a AgSUS não adotou providências administrativas para avaliar os efeitos da decisão do TRT da 10ª Região que anulou o ato declaratório de nulidade dos termos de posse, nem realizou avaliação interna acerca da adequação técnica dos pareceres jurídicos que subsidiaram as decisões administrativas posteriormente invalidadas, evidenciando fragilidades nos mecanismos de governança jurídica e de controle interno da instituição;

Considerando que, diante da ampla judicialização da controvérsia relativa aos mandatos dos ex-dirigentes, mostra-se suficiente, no âmbito destes autos, a expedição de ciência;

Considerando que, quanto aos desligamentos de pessoal promovidos pela AgSUS, os elementos apresentados permitiram esclarecer as demissões por justa causa e não evidenciaram irregularidade concreta nas dispensas sem justa causa;

Considerando que, conforme a jurisprudência atualmente prevalecente no Supremo Tribunal Federal, os Serviços Sociais Autônomos, por sua natureza jurídica de direito privado, não se submetem ao dever geral de motivação formal das dispensas sem justa causa previsto no Tema 1.022 da Repercussão Geral, sem prejuízo da competência do TCU para examinar situações concretas de desvio de finalidade, favorecimento, perseguição ou afronta aos princípios da Administração Pública, não demonstradas nestes autos;

Considerando que, quanto à análise de eventuais indenizações decorrentes da devolução de servidores cedidos, a AgSUS informou que a matéria estaria sob responsabilidade do Ministério da Saúde, enquanto este órgão atribuiu à própria Agência a competência para sua análise e processamento, o que evidencia fragilidade de coordenação administrativa e de definição de responsabilidades;

Considerando que as justificativas apresentadas pelo Diretor-Presidente da AgSUS, André Longo Araújo de Melo, demonstraram que a ausência de manifestação tempestiva decorreu de dificuldades de comunicação processual e de acesso aos autos, posteriormente sanadas com o encaminhamento das informações requeridas, razão pela qual devem ser acolhidas;

Considerando, por fim, que as questões examinadas nestes autos também integram o objeto da Solicitação do Congresso Nacional apreciada por meio do Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário, no âmbito do TC 019.252/2023-4, cabendo, portanto, juntar cópia desta decisão àquele processo;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 43, inciso I, e 53 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e o art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente; acolher as razões de justificativa apresentadas por André Longo Araújo de Melo; adotar as medidas discriminadas no item 1.9 a seguir; juntar cópia deste acórdão ao TC 019.252/2023-4; e dar ciência desta deliberação à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS, ao Ministério da Saúde e ao denunciante.

1. Processo TC-020.546/2023-8 (DENÚNCIA)

1.1. Apensos: 021.534/2023-3 (SOLICITAÇÃO).

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

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

1.4. Unidade Jurisdicionada: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS; Secretaria de Atenção Primária à Saúde.

1.5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: Alberto Brandão Henriques Maimoni (21144/OAB-DF) e Rafael Rocha da Silva (26713/OAB-DF), representando Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS; André Emilio Pereira Linck (73503/OAB-RS), representando o denunciante.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.9.1. dar ciência à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS) de que:

1.9.1.1. a inexistência de ato formal, devidamente fundamentado técnica e juridicamente, produzido pelo Conselho Deliberativo da Agência, com vistas à destituição definitiva dos ex-membros da Diretoria-Executiva da então Adaps, afastados cautelarmente em 24/3/2023, afrontou o comando do art. 6º, § 3º, inciso II, do Decreto 10.283, de 20/3/2020, então vigente (atual redação do art. 4º, § 8º, inciso III, do Decreto 11.790, de 20/11/2023, válida para os Conselheiros);

1.9.1.2. a não adoção de providências administrativas destinadas a avaliar os efeitos decorrentes da decisão do TRT-10 que anulou o "Despacho – Nulidade de Termos de Posse da Diretoria Executiva", de 26/4/2023, posteriormente corroborada, em seus fundamentos essenciais, pelo entendimento firmado no Acórdão 5.638/2024-TCU-2ª Câmara (confirmado pelo Acórdão 3.477/2025-TCU-2ª Câmara) e por decisões supervenientes da Justiça do Trabalho, evidencia fragilidade nos mecanismos de governança jurídica e de monitoramento de riscos da entidade, em afronta aos princípios da segurança jurídica, da motivação administrativa e da boa governança pública;

1.9.1.3. a ausência de necessária avaliação interna acerca da adequação técnica e dos efeitos decorrentes dos documentos "Parecer – Mandato da Diretoria Executiva", de 6/4/2023, e "Subsídio – Nulidade de Termos de Posse da Diretoria Executiva", de 26/4/2023, os quais subsidiaram importantes decisões administrativas, posteriormente contrapostas pelo entendimento firmado por meio do Acórdão 5.638/2024-TCU-2ª Câmara (confirmado pelo decidido no Acórdão 3.477/2025-TCU-2ª Câmara), bem como por decisões da Justiça Trabalhista, culminando no pagamento de indenizações com recursos federais, evidencia fragilidades nos mecanismos de controle interno da entidade, em desconformidade com os princípios da segurança jurídica, da motivação administrativa e da boa governança pública;

1.9.1.4. a divergência de informações prestadas quanto à competência para analisar e processar eventuais indenizações decorrentes das devoluções voluntárias de servidores cedidos pelo Ministério da Saúde à então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), hoje Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), demonstra fragilidade de governança e de coordenação administrativa, pois impede a definição clara de responsabilidades, comprometendo o adequado controle da administração pública e a transparência dos atos, além de potencial ofensa ao princípio da eficiência, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988;

1.9.2. dar ciência ao Ministério da Saúde de que a divergência de informações prestadas quanto à competência para analisar e processar eventuais indenizações decorrentes das devoluções voluntárias de servidores cedidos por este Ministério à então Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), hoje Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), demonstra fragilidade relevante de governança e de coordenação administrativa, pois impede a definição clara de responsabilidades, comprometendo o adequado controle da administração pública e a transparência dos atos, além de potencial ofensa ao princípio da eficiência, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

ACÓRDÃO Nº 2735/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de denúncia acerca de suposta deficiência na avaliação de conformidade da prestação contratual no processo de renovação da concessão da Energisa Sergipe Distribuidora de Energia S.A. (peça 1);

Considerando o argumento central de que a concessionária registra débito de R$ 3,4 milhões em multas pendentes junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o que configuraria inadimplência intrassetorial e afronta à exigência de prestação de serviço adequado relacionada à eficiência da gestão econômico-financeira, nos termos do art. 2º do Decreto 12.068/2024;

Considerando o pleito do denunciante para que seja obstada a aprovação do pedido de renovação da referida concessão até que a empresa quite os débitos relativos às multas aplicadas pelo órgão regulador e comprove sua conformidade regulatória e jurídica;

Considerando que o expediente atende aos requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que a tese central que ampara a denúncia, qual seja, a exigência de quitação intrassetorial como condição prévia para a renovação das concessões de distribuição de energia elétrica, foi afastada pelo Acórdão 555/2026-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 016.697/2025-1, que cuidou da matéria sob uma perspectiva mais ampla e sistêmica;

Considerando, ademais, que o TC 004.439/2026-0, autuado para o acompanhamento da renovação de diversas concessionárias, entre elas a Energisa/SE, já teve o mérito apreciado mediante o Acórdão 2.330/2026-TCU-Plenário, que considerou atendidos, em seus aspectos essenciais, os requisitos legais e regulamentares aplicáveis à prorrogação da concessão da referida empresa; e

Considerando, portanto, não haver providência adicional a ser adotada a partir dos elementos ora colacionados, haja vista o julgamento de mérito das questões suscitadas pelo denunciante no âmbito dos processos relacionados;

Considerando, que a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) manifestou-se pela improcedência da denúncia, sugerindo o apensamento destes autos ao TC 016.697/2025-1, julgado após sua manifestação, ante a conexão entre as matérias (peças 24-26);

Considerando, que, estando os autos no gabinete para decisão, foi apresentada petição pelo Instituto Nacional de Energia Limpa (INEL) (peça 39), requerendo, em essência, (i) o deferimento de sua habilitação no processo, na condição de interessado, nos termos dos arts. 144 e 146 do Regimento Interno do TCU (RITCU), com consequente acesso aos autos; e (ii) autorização para acompanhamento da sessão de apreciação deste processo;

Considerando, contudo, que (i) o pedido foi formulado após a inclusão do processo em pauta, incorrendo na vedação expressa do art. 146, § 5º, do RITCU; (ii) o requerente não demonstrou razão legítima para fundamentar seu pleito, limitando-se a alegar que o assunto deste processo se insere no âmbito temático de sua atuação, o que não atende ao requisito estabelecido no art. 144, § 2º, do RITCU; e (iii) a sessão de apreciação é pública, dispensando autorização para acompanhamento;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV, 15, inciso I, alínea "p", 143, inciso III, 144, § 2º, 146, § 5º, 169, inciso II, 234 e 235, todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com o parecer emitido nos autos, em conhecer a denúncia e considerá-la improcedente; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; dar ciência desta deliberação ao denunciante, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); indeferir o pedido de ingresso como interessado formulado à peça 39; e arquivar o processo.

1. Processo TC-020.546/2025-4 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.3. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Energia Elétrica.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
1.7. Representação legal: Pedro Goncalves Szalay (247787/OAB-RJ), representando o denunciante.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2736/2026 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de monitoramento das deliberações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.875/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, prolatado no âmbito do TC 035.167/2023-8, referente à auditoria operacional que avaliou a legalidade, a eficácia, a eficiência, a economicidade e a transparência das aquisições públicas de produtos e serviços da Microsoft com base no Acordo Corporativo 8/2020 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI);

Considerando que a SGD/MGI implementou as recomendações constantes dos subitens 9.1.3, 9.1.4, 9.1.6 e 9.2 do referido acórdão, ao comprovar, respectivamente, a inclusão de serviços de nuvem no catálogo de produtos Azure; a adoção de mecanismos de monitoramento da evolução dos preços e da aplicação do Índice de Custo da Tecnologia da Informação (ICTI) para reajuste; a ampla divulgação de relatórios de monitoramento com detalhamento dos benefícios obtidos; e o aprimoramento da análise dos Planos de Contratações Anuais (PCA) dos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp);

Considerando que as recomendações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.5 do citado acórdão ainda se encontram em implementação, dependendo da conclusão de análises, normativos e processos administrativos já iniciados pela SGD/MGI;

Considerando que a recomendação constante do subitem 9.1.2 do referido acórdão não foi implementada, tendo a SGD/MGI apresentado estudo técnico que, mediante análise comparativa de custos e riscos dos modelos de licenciamento, justificou de forma fundamentada a não adoção da medida, ante a perda de vantagens econômicas do modelo Enterprise;

Considerando que 57% das deliberações foram implementadas, 29% permanecem em implementação e 14% foram consideradas não aplicáveis, estando a SGD/MGI conduzindo, de forma documentada, as ações necessárias para o endereçamento das recomendações em curso;

Considerando os benefícios já verificados em decorrência das deliberações monitoradas, notadamente a atuação da SGD/MGI para evitar reajustes excessivos e a promoção de maior divulgação dos acordos e relatórios de acompanhamento;

Considerando, por fim, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma dos arts. 17, inciso VI, 143, incisos III e V, alínea "a", c/c o art. 243 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.1.3, 9.1.4, 9.1.6 e 9.2 do Acórdão 1.875/2024-TCU-Plenário;

b) considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.5 do Acórdão 1.875/2024-TCU-Plenário;

c) considerar não implementada a recomendação constante do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.875/2024-TCU-Plenário, acatando a justificativa apresentada pela SGD/MGI para a sua não implementação, tornando-a não aplicável;

d) encerrar o monitoramento do Acórdão 1.875/2024-TCU-Plenário;

e) encaminhar cópia da instrução da unidade instrutora (peça 30) e desta deliberação à unidade jurisdicionada;

f) apensar estes autos ao TC 035.167/2023-8, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

1. Processo TC-022.773/2024-0 (MONITORAMENTO)

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

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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 2737/2026 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de acompanhamento autuado em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 3.791/2022-TCU-Segunda Câmara (TC 021.985/2019-7), com o objetivo de aferir a adequação da aplicação dos normativos destinados à proteção das espécies ameaçadas de extinção da fauna aquática brasileira, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA);

Considerando que, no Acórdão 3.791/2022-TCU-Segunda Câmara, proferido no TC 021.985/2019-7, expediu-se ciência preventiva e corretiva ao então Ministério do Meio Ambiente acerca de parâmetros técnicos e procedimentais a serem observados na aplicação da Portaria-MMA 445/2014, com as alterações promovidas pela Portaria-MMA 73/2018, especialmente quanto à autorização de uso sustentável de espécies de peixes e invertebrados aquáticos da fauna brasileira ameaçadas de extinção;

Considerando que as ciências expedidas por meio dos itens 9.2.1.1 a 9.2.1.5 e 9.2.2 do Acórdão 3.791/2022-TCU-Segunda Câmara versaram, em síntese, sobre: a restrição do uso sustentável, em regra, às espécies classificadas como "Vulnerável"; a excepcionalidade do uso de espécies classificadas como "Em Perigo" e "Criticamente em Perigo"; a necessidade de procedimentos formais

para embasar, monitorar e eventualmente suspender autorizações de uso sustentável; a observância das regras aplicáveis às unidades de conservação; a ampla publicidade dos estudos, análises, pareceres e deliberações pertinentes; e a criação de instância colegiada para avaliação e recomendação de ações de conservação e uso sustentável;

Considerando que o MMA encaminhou documentação destinada a demonstrar o estágio atual das providências adotadas para atendimento das deliberações deste Tribunal, destacando a revisão do arcabouço normativo aplicável à matéria e o fortalecimento da governança setorial;

Considerando que a Portaria-GM/MMA 1.666/2026 revogou a Portaria-MMA 445/2014 e suas alterações e passou a disciplinar a conservação e o uso sustentável das espécies de peixes e invertebrados aquáticos ameaçadas de extinção, instituindo o Plano de Recuperação como instrumento central para orientar as ações de conservação e recuperação populacional e condicionando eventual autorização de uso sustentável ao reconhecimento técnico da possibilidade de uso, à definição de medidas de manejo, à regulamentação pelos órgãos federais competentes e ao cumprimento das medidas previstas no respectivo plano;

Considerando que, embora a Portaria-GM/MMA 1.666/2026 não tenha excluído integralmente a possibilidade de uso sustentável de espécies classificadas como “Em Perigo” e “Criticamente em Perigo”, passou a admitir essa hipótese apenas em caráter excepcional, mediante justificativa técnica fundamentada, atendimento às condições gerais do Plano de Recuperação e demonstração de circunstâncias específicas previstas no art. 6º da norma;

Considerando que a Portaria-GM/MMA 1.666/2026 estabeleceu, para as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a observância das regras de manejo da respectiva unidade e das condições gerais aplicáveis ao uso sustentável das espécies ameaçadas, solução que, embora não restrinja literalmente o manejo às Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, mostra-se compatível com a finalidade da deliberação do Tribunal, ao vedar, por força do regime jurídico aplicável, o uso direto em unidades de proteção integral e condicionar eventual autorização às normas da unidade de conservação e ao respectivo Plano de Recuperação;

Considerando que a Portaria-GM/MMA 1.666/2026 estabeleceu mecanismos de transparência, ao prever a publicação dos Planos de Recuperação no sítio eletrônico do MMA e a divulgação, nos sítios eletrônicos do MMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, dos critérios utilizados e das avaliações técnico-científicas do risco de extinção das espécies constantes da Lista Nacional;

Considerando que foi instituída, por meio da Resolução-Conabio 15/2025, a Câmara Técnica de Espécies da Fauna Aquática Ameaçadas, de caráter permanente e consultivo, no âmbito da Comissão Nacional de Biodiversidade, destinada a subsidiar a formulação e o acompanhamento de recomendações de ações de conservação, recuperação e manejo das espécies constantes da Lista Nacional;

Considerando que foram avaliadas e consideradas adequadas as medidas adotadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima em resposta às ciências expedidas pelo Tribunal, por meio dos itens 9.2.1.1 a 9.2.1.5 e 9.2.2 do Acórdão 3.791/2022-TCU-Segunda Câmara, acerca da aplicação dos normativos destinados à proteção das espécies da fauna aquática ameaçadas de extinção;

Considerando que a avaliação realizada se limitou à adequação do arranjo normativo e institucional atualmente estabelecido e que as informações encaminhadas pelo MMA foram suficientes para alcançar o objetivo do acompanhamento, não se mostrando necessária a realização de procedimentos fiscalizatórios adicionais, sem prejuízo da continuidade da implementação, do monitoramento e do aperfeiçoamento dos instrumentos instituídos pelo Ministério no exercício de suas competências;

Considerando que o processo foi autuado como Relatório de Acompanhamento, embora, nos termos do Manual de Acompanhamento do TCU aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, a situação dos autos se amolde à modalidade Acompanhamento, uma vez que as informações obtidas foram suficientes para atingir o objetivo da ação de controle;

Considerando as razões expostas na instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, na forma do art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, em:

considerar atendidas as finalidades das ciências preventivas e corretivas expedidas por meio dos itens 9.2.1.1 a 9.2.1.5 e 9.2.2 do Acórdão 3.791/2022-TCU-Segunda Câmara e, por conseguinte, alcançado o objetivo deste acompanhamento;

determinar à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos que modifique a classificação destes autos no e-TCU de Relatório de Acompanhamento para Acompanhamento;

arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU; e

encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade especializada, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e à Procuradoria da República no Município de Rio Grande/RS.

1. Processo TC-005.694/2026-4 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Especializada: 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 2738/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 143, V, "e", 183, parágrafo único, e 185, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conferir mais 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste acórdão, de prazo para atendimento às determinações contidas no Acórdão 1.209/2026-TCU-Plenário.

1. Processo TC-005.627/2025-7 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)
1.1. Apensos: 016.969/2025-1 (REPRESENTAÇÃO).
1.2. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde
1.3. Órgão/Entidade: Secretaria-executiva do Ministério da Saúde.
1.4. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2739/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à comercialização e à exportação de minério de manganês de origem ilegal pelo Porto de Vila do Conde, em Barcarena/PA;

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, tendo sido conhecida por despacho do então relator do processo, Min. Vital do Rêgo (peça 45);

Considerando que os fatos tiveram origem em denúncia anônima recebida pelos diretores da ANM, em 3/4/2024, relativa à exportação de carga de aproximadamente 27 mil toneladas de minério de manganês cuja origem legal era questionada;

Considerando que a ação de fiscalização conduzida pela agência resultou no bloqueio do embarque e na apreensão da carga (Auto de Apreensão 1/2024/DIRC, de 12/4/2024), tendo sido posteriormente constatada a origem ilegal do minério;

Considerando que, por meio do despacho de peça 45, o processo foi sobrestado, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, até a conclusão da ação de controle e dos procedimentos de apuração em curso na Controladoria-Geral da União (CGU) e na ANM;

Considerando que a Corregedoria-Geral da União avocou os procedimentos apuratórios instaurados pela ANM, os quais deram origem a dois processos administrativos disciplinares, ainda em andamento;

Considerando que, em 7/5/2026, a CGU publicou o Relatório de Avaliação 1630870 (peça 59), que avaliou a gestão da ANM sobre os processos de apreensão e de desfazimento de bens minerais provenientes de lavra não autorizada, e formulou dezesseis recomendações à agência, sujeitas a monitoramento pela Controladoria;

Considerando que a auditoria identificou lacunas normativas, baixa efetividade das ações fiscalizatórias, deficiências no controle e na destinação dos bens apreendidos e insuficiente articulação institucional, com riscos à integridade da gestão e à proteção do patrimônio mineral da União;

Considerando que a referida auditoria também examinou a atuação da ANM na fiscalização de bens minerais destinados à exportação e apontou a necessidade de definição e institucionalização de estratégia específica para essa atividade;

Considerando que as recomendações formuladas pela CGU, sujeitas a monitoramento, e as apurações disciplinares em andamento conferem tratamento às questões suscitadas na representação, não se identificando, no estágio atual, providência adicional deste Tribunal capaz de agregar resultados de controle proporcionais aos custos de uma atuação sobreposta;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (peças 61-63) e o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 65), que com ela manifestou concordância,

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, inciso IV, 143, inciso V, alíneas “a” e “c”, 157, 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em levantar o sobrestamento deste processo; conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; dar ciência desta deliberação ao representante, à Agência Nacional de Mineração e à Controladoria-Geral da União; e arquivar os autos.

1. Processo TC-009.997/2024-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Mineração.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), versando sobre suposta irregularidade no planejamento de infraestrutura de transportes do país, em especial quanto à alegada descontinuidade das políticas públicas do setor;

Considerando que a representação se apoia em matéria de opinião publicada no portal O Globo Online, a qual aponta que a interrupção sucessiva de planos logísticos nacionais entre 2007 e 2018 comprometeria o planejamento estratégico e a eficiência da Administração Pública federal;

Considerando que o representante solicita a apuração de irregularidades na referida descontinuidade, a expedição de recomendações voltadas à formulação dos planos como políticas de Estado, com participação social e alinhamento socioambiental, a promoção do controle social com atenção à Amazônia Legal e a atuação articulada perante o Congresso Nacional para debates legislativos na área;

Considerando que a representação preenche os requisitos formais de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que a matéria sob exame já é objeto de acompanhamento sistêmico e contínuo pelo Tribunal no âmbito do TC 005.104/2023-8, que avalia as etapas do Planejamento Integrado de Transportes (PIT) e do Plano Nacional de Logística (PNL), conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia);

Considerando que as questões suscitadas pelo representante já foram objeto de diagnósticos estruturantes, recomendações e determinações expedidas por esta Corte por meio dos Acórdãos 1.472/2022, 2.519/2023, 2.000/2024 e 1.858/2025, todos do Plenário;

Considerando que a descontinuidade de políticas públicas entre sucessivas gestões decorre de escolhas político-governamentais afetas à discricionariedade administrativa, não consubstanciando, de per si, infração a norma legal ou regulamentar específica, nem se vinculando a ato concreto de gestão de que resulte prejuízo quantificável ao erário, razão pela qual o tema reclama instrumentos de fiscalização e acompanhamento operacional, e não a apuração punitiva própria da representação;

Considerando, ainda, que a peça inicial não aponta conduta irregular individualizada, atos administrativos concretos ou danos específicos, fundamentando-se exclusivamente em diagnóstico genérico; e

Considerando, por fim, os pareceres convergentes da unidade instrutora pelo conhecimento e pela improcedência da representação no mérito;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em: conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade regimentais, e considerá-la improcedente; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 4) ao Ministério dos Transportes e ao representante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-014.831/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Ministério dos Transportes.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Deputado Federal José Medeiros, noticiando suposta "estrutura financeira atípica, com potencial impacto bilionário e risco concreto de prejuízo ao erário", envolvendo particulares, com pedido de indisponibilidade de bens e ativos, realização de auditoria ou inspeção pelo TCU, atuação coordenada com o Banco Central do Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e a Polícia Federal, bem como apuração de responsabilidades;

Considerando que, embora o representante detenha legitimidade para provocar a atuação desta Corte, os fatos narrados não evidenciam vínculo com a gestão de recursos públicos federais nem identificam órgão, entidade, programa, contrato, gestor ou responsável sujeito à jurisdição do TCU, referindo-se, em tese, a matérias afetas à supervisão do Sistema Financeiro Nacional, à inteligência financeira e à persecução penal;

Considerando que a representação não está acompanhada de indícios de irregularidade ou ilegalidade, limitando-se a afirmações genéricas e conjecturais, sem indicação de fatos concretos, operações específicas ou elementos probatórios aptos a conferir suporte mínimo às alegações;

Considerando que o parlamentar, individualmente, não detém legitimidade para requerer a realização de auditoria ou inspeção a este Tribunal, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e do art. 232 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de o TCU, no exercício de suas competências, deliberar sobre a realização de fiscalização quando os elementos constantes de representação regularmente admitida assim o justifiquem;

Considerando, por fim, que a representação não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida cautelar formulado;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso V, 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da representação, restando prejudicado o exame do pedido de medida cautelar; dar ciência desta decisão ao representante; e arquivar os autos.

1. Processo TC-015.730/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Banco Central do Brasil.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2742/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Primetech Informática Eireli a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90045/2026, sob a responsabilidade da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), com valor estimado de R$ 8.339.582,30, cujo objeto consiste na aquisição de softwares e appliances (equipamentos), com implantação, treinamento, suporte especializado e garantia integral de sessenta meses, para o estabelecimento de ambiente corporativo de backup de dados redundante e de alta disponibilidade em dois sites, sendo um principal e outro secundário para Disaster Recover;

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

Considerando que a representante alegou ausência de parcelamento do objeto, em razão do agrupamento, em lote único, de software como serviço (SaaS), equipamentos de infraestrutura,

serviços profissionais especializados, consultoria, treinamento e dispositivo de armazenamento em fita, denominado Tape Library LTO-9;

Considerando que a representante também apontou a participação de apenas duas licitantes, o fato de a proposta vencedora ter ficado apenas R$ 435,30 abaixo do valor orçado e a apresentação, pela segunda colocada, de proposta superior ao orçamento estimado, circunstâncias que, a seu ver, demonstrariam a restrição à competitividade decorrente da modelagem do certame;

Considerando que a Funai justificou a contratação conjunta ao fundamento de que os quatro itens integram solução única de tecnologia da informação e comunicação destinada à implantação de ambiente corporativo de backup, sendo tecnicamente interdependentes e necessários ao funcionamento da arquitetura de proteção e recuperação de dados baseada na regra 3-2-1 (três cópias dos dados armazenadas em dois tipos diferentes de mídia, sendo uma delas mantida fora do local principal);

Considerando que a unidade jurisdicionada sustentou, ainda, que a contratação conjunta seria necessária para assegurar a integração, a homologação, o suporte e o funcionamento da solução, bem como para concentrar em uma única contratada a responsabilidade por eventuais falhas e incompatibilidades, tendo o termo de referência admitido a subcontratação do Kit Tape Library LTO-9, de modo a possibilitar a participação de empresas que não comercializassem diretamente esse equipamento, mitigando eventual restrição à competitividade;

Considerando que, no caso concreto, a unidade jurisdicionada apresentou justificativa técnica para a contratação conjunta dos componentes da solução, fundamentada na interdependência dos itens, na necessidade de integração e suporte, na preservação da segurança operacional e na concentração da responsabilidade contratual por falhas e incompatibilidades;

Considerando que o art. 40, inciso V, alínea “b”, e §§ 2º e 3º, da Lei 14.133/2021 estabelece que o parcelamento deve ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, mas admite a contratação conjunta, entre outras hipóteses, quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver possibilidade de risco ao conjunto da solução pretendida, ou quando a redução dos custos de gestão contratual ou a maior vantagem para a Administração recomendarem a aquisição junto ao mesmo fornecedor;

Considerando que, embora a adjudicação por itens constitua a regra geral nas licitações de objetos divisíveis, a avaliação do parcelamento deve levar em conta as características concretas do objeto, as necessidades administrativas, os custos da gestão de múltiplos contratos, os riscos operacionais e os eventuais ganhos decorrentes da contratação integrada;

Considerando que a apresentação de apenas duas propostas e o reduzido deságio obtido no certame, embora revelem baixa competitividade, não são suficientes, isoladamente, para demonstrar que o agrupamento dos itens tenha causado restrição indevida à competição, sobretudo porque não foram identificados prejuízo ao erário, indícios substanciais de direcionamento ou desclassificação de licitante em razão da condição apontada como restritiva;

Considerando que a assinatura do contrato, ocorrida em 29/6/2026, afasta o perigo da demora indicado pela representante e que a suspensão de contratação relacionada a solução essencial ao funcionamento da unidade jurisdicionada poderia ocasionar perigo da demora reverso;

Considerando, portanto, não estarem presentes a plausibilidade jurídica das alegações e os demais pressupostos necessários à adoção da medida cautelar pleiteada;

Considerando que a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) é no sentido de conhecer da representação e considerá-la improcedente, além de indeferir a medida cautelar;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar; informar à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e à representante o teor desta decisão; e arquivar os autos.

1. Processo TC-015.799/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Cesar Luciano Cardoso Silva (40084/OAB-PE), representando Primetech Informática Eireli.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2743/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.010/2026, promovido pela Base Naval de Val de Cães, destinado ao registro de preços para contratação, sob demanda, de serviços comuns de engenharia relacionados à manutenção, conservação e reparação de bens imóveis e infraestruturas, bem como à execução de serviços de pavimentação e drenagem nas organizações militares localizadas no Complexo Naval de Val de Cães e subordinadas ao Comando do 4º Distrito Naval, com valor estimado de R$ 54.663.311,00;

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade;

Considerando que a representante alegou, em síntese, que o item 9.30 do Termo de Referência adotou referências inadequadas para a comprovação da capacidade técnico-operacional, utilizando referenciais financeiros em detrimento de parâmetros físicos relacionados à dimensão dos serviços, em suposta afronta ao art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e à Súmula-TCU 263;

Considerando que, realizada a oitiva prévia da unidade jurisdicionada, os esclarecimentos apresentados confirmaram que a aferição da qualificação técnico-operacional se dará em duas etapas (exame de pertinência técnica dos serviços constantes dos atestados e exame de suficiência mediante comparação entre o somatório dos valores monetários desses serviços e patamares financeiros mínimos previamente calculados), evidenciando a adoção de grandeza econômica como medida da experiência técnico-operacional pretérita das licitantes;

Considerando que o art. 67, inciso II e § 2º, da Lei 14.133/2021 e a Súmula-TCU 263 tratam da comprovação de quantitativos mínimos de serviços executados, guardada proporção com a dimensão e a complexidade do objeto, sendo o critério de "valor significativo" (art. 67, § 1º) destinado apenas à seleção das parcelas sobre as quais pode recair a exigência de atestados, e não à mensuração da experiência exigida;

Considerando que o valor financeiro de um serviço não traduz necessariamente sua dimensão física ou sua complexidade operacional, podendo variar em função de época, localização, composição de custos, preços de insumos e descontos negociados, conforme evidenciado no próprio certame, em que o desconto máximo alcançado se aproximou de 33%, ante o percentual de 20,40% praticado na solução anterior;

Considerando que não subsiste o argumento de que a exigência de quantitativos físicos seria mais restritiva, uma vez que a lei não requer identidade absoluta entre os serviços executados e o objeto licitado e a jurisprudência desta Corte admite, como regra, o somatório de atestados (Acórdãos 1.983/2014 e 2.291/2021, ambos do Plenário);

Considerando que os quatro grupos licitados contaram com expressiva participação de empresas e que, em todos eles, a proposta vencedora correspondeu ao menor preço ofertado ao final da disputa, circunstância que, embora não torne regular a cláusula editalícia, demonstra a ausência de efeito restritivo concreto relevante e reduz significativamente o benefício potencial de intervenção corretiva no procedimento em curso;

Considerando que a solução temporariamente adotada para atendimento das necessidades de manutenção encerrou sua vigência em 7/8/2026, sem prorrogação, deixando as organizações militares

abrangidas pelo certame sem cobertura contratual para serviços continuados e relevantes em instalações operacionais, administrativas, hospitalares e residenciais, circunstância que evidencia perigo da demora reverso na eventual suspensão do procedimento;

Considerando que os elementos constantes dos autos são suficientes para a análise conclusiva do mérito, permitindo reconhecer a procedência da representação quanto à inadequação do critério de qualificação técnico-operacional adotado no edital;

Considerando, contudo, que a competição efetiva, a seleção das propostas de menor preço e a presença de perigo da demora reverso recomendam a preservação dos atos praticados e o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico 90.010/2026, sem prejuízo do tratamento prospectivo da irregularidade mediante expedição de ciência à unidade jurisdicionada;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, incisos III e V, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, todos do Regimento Interno do TCU, e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: conhecer da representação e considerá-la procedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, em razão da presença de perigo da demora reverso; adotar a medida indicada no subitem 1.7 a seguir; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução à Base Naval de Val de Cães e à RGM Serviços Ambientais Ltda.; e arquivar o processo.

1. Processo TC-016.074/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50)

1.2. Unidade Jurisdicionada: Base Naval de Val-de-cães.

1.3. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Daniel Gustavo Max Paukovits Teixeira (134671/OAB-RJ), representando RGM Serviços Ambientais Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Base Naval de Val de Cães, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenir a ocorrência de falha semelhante em futuras licitações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a adoção, no item 9.30 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 90.010/2026, de critério de aferição da capacidade técnico-operacional baseado no valor financeiro dos serviços anteriormente executados, em substituição a parâmetros quantitativos relacionados à dimensão dos serviços, não se coaduna com o art. 67, inciso II e § 2º, da Lei 14.133/2021 e com a Súmula-TCU 263.

ACÓRDÃO Nº 2744/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 3/2025, promovida pelo Departamento Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, destinada à contratação, sob demanda, de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento de produtos educacionais e materiais de orientação, com valor estimado de R$ 14.443.614,30;

Considerando que o certame foi homologado em 24/7/2026 em favor da DTCOM Direct to Company S.A., pelo valor de R$ 8.106.127,11;

Considerando que a representante alegou, em síntese, que a empresa vencedora foi habilitada mediante critérios de equivalência não expressamente previstos no edital para aferição dos quantitativos mínimos de qualificação técnica relativos ao desenvolvimento de interações web em HTML5 e ao design instrucional, em suposta afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo e da segurança jurídica;

Considerando que a controvérsia se restringe à avaliação dos documentos de qualificação técnica apresentados pela DTCOM Direct to Company S.A., notadamente quanto à correspondência adotada pelo Sebrae/DN entre páginas e telas de interação web, bem como entre laudas e horas-aula de design instrucional, pretendendo a representante a desconstituição da habilitação da concorrente e o retorno do procedimento à fase pertinente;

Considerando que, após o recurso administrativo da representante, o Sebrae/DN realizou diligências perante as entidades emissoras dos atestados questionados, promoveu nova análise técnica da documentação e submeteu a matéria à respectiva assessoria jurídica, que concluiu pela inexistência de razões suficientes para desconstituir a habilitação da licitante vencedora;

Considerando que não foram apresentados elementos indicativos de fraude, direcionamento, antieconomicidade, restrição relevante à competitividade ou irregularidade de repercussão sistêmica, concentrando-se a pretensão na revisão da habilitação de concorrente direta da representante;

Considerando que a eventual desconstituição da habilitação da DTCOM Direct to Company S.A. repercutiria diretamente na posição da representante no certame, com possibilidade de alteração da classificação e de sua eventual contratação, circunstância que evidencia a predominância do interesse jurídico e econômico particular na providência requerida;

Considerando que a proposta vencedora, no valor de R$ 8.106.127,11, mostrou-se R$ 6.320.328,89 inferior à proposta da representante, de R$ 14.426.456,00, diferença que, embora não convalide eventual desconformidade procedimental, reduz o benefício público concreto que decorreria da intervenção destinada a desconstituir a habilitação e reabrir a disputa;

Considerando que as demonstrações financeiras juntadas com os memoriais não demonstram, por si sós, incapacidade de execução do objeto nem convertem a discussão sobre equivalência de atestados em questão de interesse público preponderante;

Considerando que, em processos de representação, a atuação desta Corte deve ser orientada primordialmente pela defesa do interesse público, não se prestando à tutela de interesses meramente individuais nem à revisão de decisões administrativas quando não demonstrada a preponderância da repercussão pública da controvérsia;

Considerando que, nos termos da orientação firmada nos Acórdãos 1.045/2019 e 2.002/2026, ambos do Plenário, a existência de interesse público abstrato na correção dos atos administrativos não dispensa a demonstração de que esse interesse prepondera sobre a pretensão privada do representante, sob pena de transformar o Tribunal em instância recursal ordinária das decisões adotadas nos procedimentos licitatórios;

Considerando que eventual aperfeiçoamento dos instrumentos convocatórios, mediante definição prévia e objetiva dos critérios de equivalência admitidos entre diferentes unidades de medida para comprovação da qualificação técnica, constitui providência recomendável para reforçar a transparência, a isonomia e a segurança jurídica dos futuros procedimentos seletivos, sem que essa ressalva seja suficiente, nas particularidades destes autos, para justificar a intervenção do controle externo no certame concluído;

Considerando, portanto, que a controvérsia apresenta interesse público residual em comparação ao interesse privado da representante, não se encontrando preenchido o requisito previsto no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 para conhecimento da representação;

Considerando que o não conhecimento da representação prejudica o exame do pedido de concessão de medida cautelar;

Considerando que a condição de representante não assegura o ingresso automático no processo como parte interessada e que a requerente não demonstrou razão legítima distinta daquela já exercida por meio da representação, nem direito subjetivo próprio cuja tutela incumba a esta Corte, não se encontrando preenchidos os requisitos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 146, § 2º, 235, parágrafo único, 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014, de acordo

com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da representação; considerar prejudicado o exame do pedido de concessão de medida cautelar; indeferir o pedido de ingresso da representante como parte interessada, autorizando-lhe, caso requeira, vista e cópia das peças não sigilosas após a prolação desta deliberação; informar esta decisão ao Departamento Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e à Dot Digital Group Ltda.; e arquivar o processo.

1. Processo TC-016.564/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (06546/OAB-DF) e Mayrluce Alves de Sousa (61298/OAB-DF), representando Dot Digital Group Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2745/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 6/2025, sob responsabilidade do Município de Pedra Branca/PB, cujo objeto é a contratação de serviços a serem prestados na construção de 50 unidades habitacionais MCMV-FAR no referido município, com valor estimado de R$ 6.873.195,60 e valor homologado de R$ 6.792.605,22;

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

Considerando que a representante alega, em síntese, a habilitação da empresa vencedora com documentação supostamente irregular e a exigência indevida de visita técnica com comprovação fotográfica;

Considerando que, quanto à primeira alegação, a petição não individualiza as cláusulas editalícias supostamente descumpridas nem identifica objetivamente os documentos ou trechos em que estariam configuradas as desconformidades, limitando-se a formular conclusões e a fazer referência genérica à documentação anexada;

Considerando que as questões suscitadas já foram examinadas pela Administração no âmbito do recurso administrativo relativo ao processo auxiliar de pré-qualificação 1/2025, conforme Parecer Jurídico 214/2025/BM, com realização de diligência quanto à divergência de datas do contrato do responsável técnico e de consulta ao portal oficial do PBQP-H, canal gerenciado pelo Ministério das Cidades que centraliza o cadastro e certificação de construtoras, tendo sido mantido o julgamento da pré-qualificação da Construtora N S F Ltda. - EPP;

Considerando que a consulta realizada pela unidade especializada ao sítio oficial do PBQP-H confirmou a vigência da certificação da referida empresa, de modo que, ausentes elementos concretos capazes de infirmar a análise administrativa, não cabe utilizar a representação como substituto da instância recursal administrativa;

Considerando que, no tocante à segunda alegação, o item 12.1.5 do edital exigiu declaração assinada pelo administrador da empresa e pelo responsável técnico acompanhada de fotografia comprobatória de que o responsável técnico visitou os locais da obra, sob pena de desclassificação;

Considerando que, embora caracterizada a desconformidade objetiva da exigência editalícia, não constam nos autos elementos que permitam quantificar ou comprovar repercussão concreta da cláusula sobre a competitividade do certame ou sobre o resultado da disputa;

Considerando que, mesmo não demonstrado prejuízo concreto à competitividade ou ao resultado do certame, afigura-se suficiente e adequada a emissão de ciência de cunho preventivo e pedagógico ao município jurisdicionado, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, para evitar a reincidência da falha em contratações futuras;

Considerando, por fim, que não estão presentes os pressupostos para a adoção de medida cautelar, uma vez que são inconclusivas as análises acerca do perigo da demora e do perigo da demora reverso, e que há grande probabilidade de que os custos decorrentes de eventual anulação do certame superem os possíveis, mas não certos, benefícios de uma contratação mais vantajosa;

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

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso 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 formulado pela representante, ante a ausência dos pressupostos necessários à sua concessão;

c) dar ciência ao Município de Pedra Branca/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico 6/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: exigência, no item 12.1.5 do edital, de visita aos locais da obra pelo responsável técnico da licitante, com apresentação de fotografia comprobatória e sob pena de desclassificação, sem previsão de substituição da vistoria por declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da contratação e sem justificativa técnica específica quanto à imprescindibilidade da avaliação presencial, em desacordo com o art. 63, §§ 2º e 3º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 8.974/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia;

d) informar ao Município de Pedra Branca/PB e à representante o teor desta decisão; e

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

1. Processo TC-022.965/2025-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Pedra Branca - PB.

1.2. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Francisco Tiago Figueiredo Barbosa, representando Covale Construções e Serviços Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2746/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de processo de recolhimento administrativo parcelado (RAP), autuado nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 259/2014, para tratar de pedido de reparcelamento da multa cominada à Sra. Keila Denise dos Santos de Assis pelo item 9.1.3 do Acórdão 1027/2025 – Plenário, que alterou o Acórdão 2459/2024 – Plenário, no valor de R$ 4.500,00, no âmbito do processo TC 036.059/2019-6.

Considerando que, por meio do Acórdão 715/2026-Plenário, proferido nos presentes autos, o Tribunal deferiu o pagamento parcelado da multa em até 24 parcelas mensais, mediante desconto em folha, com a devida atualização monetária;

Considerando que os descontos na remuneração da responsável foram interrompidos em razão de sua demissão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), tendo sido recolhidas três parcelas, referentes aos meses de abril, maio e junho de 2026;

Considerando que a responsável apresentou pedido de reparcelamento da multa em 36 prestações, alegando encontrar-se desempregada e em dificuldade financeira, bem como não mais poder usufruir do desconto em folha de pagamento previsto no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

Considerando que ainda não foi constituído processo de cobrança executiva (CBEX) em desfavor da responsável, não havendo remessa ao órgão executor;

Considerando que, tendo em vista que já foram recolhidas três parcelas, para que as condições de pagamento se ajustem aos limites ordinários de parcelamento, há de se considerar apenas 33 parcelas restantes, e não 36;

Considerando, afinal, a instrução técnica (peças 35-36), ratificada pelo MP/TCU (peça 37),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma dos arts. 143, inciso V, alínea "b", do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, por unanimidade, em:

a) conhecer do pedido de reparcelamento apresentado pela Sra. Keila Denise dos Santos de Assis;

b) deferir parcialmente o pedido, para autorizar o reparcelamento do saldo devedor da multa aplicada pelo item 9.1.3 do Acórdão 1027/2025 - TCU - Plenário à Sra. Keila Denise dos Santos de Assis, em até 33 parcelas mensais e consecutivas, com a devida atualização monetária sobre cada parcela;

c) alertar a responsável de que a falta de recolhimento de qualquer parcela da dívida importará no vencimento antecipado do saldo devedor, com a consequente constituição de processo de cobrança executiva, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU, bem como da necessidade de encaminhar os comprovantes de recolhimento das parcelas a este Tribunal, por meio dos serviços de protocolo digital disponíveis no Portal TCU, conforme estabelecido no art. 3º da Portaria-TCU 114, de 29/07/2020;

d) informar a responsável de que as parcelas da multa podem ser recolhidas pela Plataforma Dívidas do TCU (https://divida.apps.tcu.gov.br/pagtesouro), utilizando-se os meios de pagamento disponíveis;

e) restituir os presentes autos à Seproc para o acompanhamento e a gestão dos recolhimentos, após realizadas as comunicações cabíveis.

1. Processo TC-004.984/2026-9 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Keila Denise dos Santos de Assis (636.153.551-72)

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

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.6. Representação legal: Raimundo Nonato Gomes (OAB-DF 33.920) e Karla Cristina Moura da Frota (27.266/OAB-DF), representando Keila Denise dos Santos de Assis.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2747/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Recolhimento Administrativo Parcelado, vinculado ao TC 020.170/2015-7 0, que tratou de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de Roraima (SR-25), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Considerando que o Tribunal, por meio do Acórdão 2624/2020-Plenário (peça 1), aplicou a diversos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 e inabilitou alguns 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;

Considerando que, na sequência, esta Corte negou provimento a pedidos de reexame interpostos, autorizou pagamento parcelado de dívida e não conheceu novo pedido de reexame, mediante, respectivamente, os Acórdãos 65/2022, 2688/2022 e 1575/2024, todos do Plenário (peças 4, 7 e 10);

Considerando que, quanto à multa aplicada ao Sr. Nilton Sérgio Martins Costa de Freitas, os recolhimentos foram realizados por meio de descontos em folha de pagamento, conforme Termo Detalhado dos Pagamentos (peça 58), e que o Demonstrativo de Débito indica a inexistência de saldo devedor (peça 50);

Considerando a proposta uniforme da unidade técnica, que contou com a anuência do Ministério Público (peças 59-61),

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

expedir quitação ao Sr. Nilton Sérgio Martins Costa de Freitas ante o recolhimento da multa individual que lhe foi aplicada por meio do item 9.5 do Acórdão 2624/2020-Plenário, de acordo com os comprovantes acostados aos autos;

apensar os presentes autos ao TC 020.170/2015-7, nos termos do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-015.722/2026-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
1.1. Responsável: Nilton Sérgio Martins Costa de Freitas (CPF 175.349.763-91).
1.2. Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Roraima.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
1.4. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc).
1.6. Representação legal: Glaucemir Mesquita de Campos (OAB/RR 1017), representando Nilton Sérgio Martins Costa de Freitas.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2748/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que trata de acompanhamento de trabalho transversal para composição do Plano Anual de Fiscalização de Obras do TCU 2024 (Fiscobras 2024), com o objetivo de apresentar um panorama circunstanciado do Novo PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), decorrente do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, ora em fase de monitoramento das determinações e recomendações expedidas por meio do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

Considerando que o presente monitoramento tem por objeto verificar o cumprimento das determinações e recomendações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República por meio dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário, em consonância com o comando do item 9.4 do mesmo decisum;

Considerando que a Casa Civil, por intermédio da Secretaria Especial do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), promoveu a reformulação do portal do Novo PAC, com a adequação dos procedimentos de recebimento, validação, organização, consolidação e disponibilização de informações, o que resultou em maior quantidade de dados sobre os empreendimentos do programa;

Considerando que a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário pode ser considerada cumprida, ante a disponibilização de nova planilha, na opção "Saiba mais sobre

os empreendimentos privados. Lista de empreendimentos", com o detalhamento demandado acerca dos investimentos privados;

Considerando que as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário podem ser consideradas parcialmente cumpridas, uma vez que a Casa Civil promoveu avanços ao divulgar indicadores de desempenho globais do programa, ao indicar a forma de inclusão de cada empreendimento no Novo PAC e ao detalhar qualitativamente as fontes de recurso, porém ainda não disponibiliza indicadores de desempenho individualizados por empreendimento, não individualiza as diretrizes e critérios de seleção de cada empreendimento, tampouco informa a composição numérica de cada fonte de custeio;

Considerando que a recomendação contida no item 9.2.1 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário pode ser considerada parcialmente implementada, tendo sido incluídos novos campos voltados à transparência ativa na principal planilha de acompanhamento, remanescendo pendentes informações sobre cronograma das obras, valores anuais, execução física e financeira em diversos pontos de controle e detalhes da execução orçamentária;

Considerando que a recomendação contida no item 9.2.2 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário pode ser considerada parcialmente implementada, ante a melhor indicação da forma de inclusão de cada investimento no programa, sem, contudo, justificativas de inclusão individualizadas para cada empreendimento;

Considerando que a recomendação contida no item 9.2.3 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário deve ser considerada não implementada, haja vista que a Casa Civil confirmou não dispor de recursos para desenvolver, no curto prazo, sistema informatizado compatível com a magnitude e os desafios de acompanhamento do Novo PAC, tendo a recomendação, ainda assim, cumprido seu papel de consignar na jurisprudência a anotação do fato e a necessidade de a Administração empenhar esforços para superar o problema assinalado;

Considerando que a recomendação contida no item 9.2.4 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário deve ser considerada não implementada, uma vez que subsistem falhas na seleção de empreendimentos para o subeixo de mobilidade urbana sustentável, ante a seleção de municípios que ainda não dispõem de plano de mobilidade urbana ou que ainda não o aprovaram;

Considerando que o cumprimento integral das determinações parcialmente cumpridas, para cerca de 40.000 empreendimentos selecionados sem a utilização de sistema informatizado, exigiria esforços consideráveis da Casa Civil para resgatar informações que serviriam mais como registro histórico do que como ferramenta de planejamento, gestão e controle social, não se afigurando razoável o prosseguimento do monitoramento;

Considerando que o presente processo cumpriu o seu papel de fornecer panorama circunstanciado do Novo PAC que subsidiou a composição do Fiscobras 2024, bem como de induzir melhor atuação da Casa Civil como centro de governo na gestão e na transparência ativa do programa;

Considerando que, caso o programa tenha prosseguimento na gestão federal vindoura (2027-2030), acompanhamentos adicionais poderão ser definidos pela Secretaria-Geral de Controle Externo e realizados em novo processo, aproveitando-se as informações já levantadas nestes autos, consoante orientação contida no item 9.2 do Acórdão 2.451/2025-TCU-Plenário;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica e acolhidas pelo relator;

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

a) considerar cumprida a determinação contida no item 9.1.1 e parcialmente cumpridas as determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário;

b) considerar não implementadas as recomendações contidas nos itens 9.2.3 e 9.2.4 e parcialmente implementadas as recomendações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário;

c) dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República; e

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

1. Processo TC-008.447/2024-1 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 005.464/2025-0 (SOLICITAÇÃO).

1.2. Interessados: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República

1.3. Órgão/Entidade: Casa Civil da Presidência da República; Delegacia do Mc - MA (extinta); Ministério da Educação; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério de Minas e Energia; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Casa Civil da Presidência da República.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2749/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234 e 235, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, em não conhecer da presente Denúncia, por não preencher requisitos de admissibilidade previstos no caput do referido art. 235, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), enviando ao aludido órgão de controle, em acréscimo, cópia da instrução produzida pela unidade técnica (peça 13) e das peças 3 a 8 e 12 deste processo, a fim de que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle acerca dos fatos ora relatados, além de levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-023.427/2025-6 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidade: Município de Buriti dos Lopes/PI.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2750/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que trata de relatório de monitoramento das medidas adotadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para o cumprimento das deliberações relativas à licitação para a conferência de autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), destinadas à implementação de redes móveis de 5ª geração (5G), proferidas por meio do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no âmbito do processo TC 000.350/2021-4, com exceção dos itens 9.1.2, 9.1.9, 9.3, 9.4.5, 9.4.6, 9.4.9, 9.4.10, 9.4.12, 9.5.2, 9.5.3, 9.5.4, 9.5.5 e 9.5.6, monitorados por outros processos.

Considerando que o Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário estabeleceu determinações, recomendações e ciências dirigidas à Anatel e ao Ministério das Comunicações, condicionando a publicação do edital do 5G ao atendimento (ou à adequada justificativa de não atendimento) dessas deliberações;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica às peças 80 à 82;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso I, e 243, todos do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, por unanimidade, em acolher as conclusões e os encaminhamentos propostos pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) (peça 80), e adotar as providências abaixo discriminadas:

1. Processo TC 037.614/2021-5 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Antonio Anastasia.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Providências:
1.6.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.10 e 9.1.11 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro);
1.6.2. considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.3, 9.2.5.1, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.13, 9.2.14.1, 9.2.14.2 e 9.2.14.3 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário;
1.6.3. considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.2, 9.2.5.2, 9.2.5.3, 9.2.5.4, 9.2.5.5, 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, observadas as justificativas e medidas mitigadoras prestadas pela jurisdicionada e consignadas nos autos;
1.6.4. considerar em implementação e no prazo a recomendação constante do subitem 9.2.15 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário, haja vista encontrar-se na Agenda Regulatória 2025-2026 da Agência;
1.6.5. considerar que as ciências constantes dos subitens 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4, 9.4.7, 9.4.8 e 9.4.11 do Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário atingiram sua finalidade de cientificar a Agência acerca das situações identificadas pelo Tribunal, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, observadas as ressalvas e os riscos residuais consignados no relatório da unidade técnica;

1.6.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como da instrução da unidade técnica que o fundamenta (peça 80), à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), destacando que a sua íntegra pode ser acessada por meio dos sistemas públicos do Tribunal (www.tcu.gov.br/acordaos); e

1.6.7. encerrar o presente processo, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 000.350/2021-4 (processo de desestatização que originou as deliberações ora monitoradas), com fulcro no art. 4º, inciso V, da Portaria-Segecex 27/2009 c/c o art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2751/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Representação e considerar prejudicada a continuidade de seu exame, tendo em vista que a aferição da legalidade das despesas realizadas com recursos da conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deve ser prioritariamente exercida pelas instâncias locais de controle, sem prejuízo de comunicar os fatos à Prefeitura Municipal de Horizonte/CE, para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, encaminhando-lhe, bem como ao órgão de controle interno, cópia da documentação que inaugurou este feito, da instrução produzida pela unidade técnica (peça 35) e desta deliberação, além de enviar ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) cópia integral destes autos, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ações de controle acerca dos fatos relatados, e encaminhar cópia desta deliberação ao representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-018.006/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Fox Distribuidora de Máquinas Ltda. (46.135.499/0001-45).

1.2. Entidade: Município de Horizonte/CE.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Fox Distribuidora de Máquinas Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2752/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Full Estruturas Ltda., acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 90470/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), cujo objeto consiste na contratação de empresa para elaboração dos estudos, projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de reabilitação de duas obras de arte especiais (Ponte sobre o Rio Capivari e Ponte sobre o Rio Calandro), localizadas nas rodovias BR-242/BA e BR-324/BA;

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

para subcontratação e consórcios; inconsistências documentais diversas; e o efeito cumulativo dessas falhas, a ensejar republicação do edital;

Considerando que restou evidenciada a indevida inabilitação da representante, uma vez que o DNIT recusou atestado técnico comprovando experiência superior em concreto estrutural de maior resistência (Fck 40 MPa usinado) para fins de qualificação técnica em serviço de menor exigência (Fck 30 MPa confeccionado em betoneira), sem demonstração suficiente de que a diferença no processo executivo constituiria competência técnico-operacional autônoma e indispensável, em afronta ao art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021;

Considerando a não evidenciação da alegada aplicação desigual do critério de qualificação técnica em relação à licitante vencedora, uma vez que esta comprovou, por meio de atestado próprio, o atendimento ao exato processo executivo exigido no instrumento convocatório;

Considerando que, não obstante a irregularidade identificada, a existência de contrato assinado e a ordem de serviço emitida, somadas à baixa diferença de valores entre as propostas (R$ 18.904,89), não justificam adoção de medida desconstitutiva por parte do Tribunal, mostrando-se adequada a expedição de ciência à entidade para prevenção de ocorrências semelhantes, nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 23-24,

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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Concorrência 90470/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) inabilitação indevida de licitante em razão da recusa de atestado demonstrando capacidade técnico-operacional para execução de serviço similar ao previsto em edital, em afronta ao art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e ao entendimento expresso no Acórdão 2.132/2026-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler);

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

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

1. Processo TC-019.112/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em substituição ao 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: Full Estruturas Ltda. (CNPJ: 15.324.821/0001-50).

1.6. Representação legal: Gabriel Barioni de Alcantara e Silva (96174/OAB-PR) e Rafael Carvalho Neves dos Santos (66939/OAB-PR), representando Full Estruturas Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2753/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Caio Cesar de Lima Vazzoler, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico

SRP 49/2026, sob a responsabilidade do Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva - MD/CE, cujo objeto é a contratação de serviços de manutenção em geradores elétricos;

Considerando que o representante alega, em síntese, inexequibilidade de preços das propostas vencedoras de determinados grupos e itens; tentativa de saneamento intempestivo da habilitação técnica; descumprimento do período mínimo de experiência técnica e invalidade técnica de assinaturas digitais de atestados; fragilidade das pesquisas de insumos; cotação genérica de propostas comerciais; suposta fabricação tardia de balanço patrimonial; e solicitação indevida de tratamento diferenciado por equidade de gênero por parte de uma das empresas participantes;

Considerando que os descontos verificados nas propostas das licitantes constituíam indícios de inexequibilidade, mas não autorizavam sua desclassificação automática, sendo necessária a realização de diligências para aferir a efetiva viabilidade das ofertas, conforme o art. 59, incisos III e IV e § 2º, da Lei 14.133/2021;

Considerando que a Administração realizou diligências destinadas à apresentação de planilhas analíticas, composições de custos, justificativas e documentos comprobatórios, concluindo pela exequibilidade das propostas mantidas no certame, sem que os elementos trazidos pelo representante fossem suficientes para infirmar essa avaliação;

Considerando que a juntada posterior de documentos para comprovar condição material preexistente à apresentação da proposta não configura inclusão indevida de documento novo, conforme o art. 64 da Lei 14.133/2021;

Considerando que a empresa V. S. da Silva Ltda. foi inabilitada ou desclassificada nos grupos questionados, inclusive em razão da insuficiência da comprovação da experiência técnica mínima e do não atendimento às diligências, não permanecendo como vencedora do certame;

Considerando que as propostas e a documentação da empresa Pierre Comércio e Serviços de Refrigeração Ltda. foram submetidas a diligências e reavaliação administrativa, não se tendo comprovado inexequibilidade, genericidade insanável da proposta, constituição tardia de requisito de qualificação econômico-financeira ou obtenção de vantagem concreta decorrente da declaração de equidade de gênero;

Considerando que a mera indicação, em sistema, de atributo relativo à equidade de gênero não produziu efeito no julgamento, no desempate ou na adjudicação do certame; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 47-48),

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do Acórdão ao Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva - MD/CE e ao representante; e

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

1. Processo TC-020.001/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em substituição ao 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: Caio Cesar de Lima Vazzoler (CPF: 501004246).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2754/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Spectra Tecnologia Indústria, Comércio e Serviços de Informática Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 260/2026, sob a responsabilidade da Base de Aviação de Taubaté, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de Manutenção e Suporte Logístico Contratado;

Considerando que as alegações apresentadas refletem, precipuamente, interesse comercial e privado da representante na preservação de sua anterior posição de fornecedora exclusiva da Administração, decorrente de contrato celebrado por inexigibilidade de licitação;

Considerando que a opção pela realização de procedimento competitivo foi motivada no Estudo Técnico Preliminar 11/2026 pela evolução e maturidade do mercado nacional, pela caracterização da manutenção como serviço comum, cujos padrões de desempenho podem ser objetivamente definidos, e pela necessidade de mitigação da dependência tecnológica em relação a um único fornecedor;

Considerando que a empresa vencedora, Flight Simulator System (FSS Brasil), comprovou sua capacidade técnica mediante atestados emitidos por organizações militares das Forças Armadas, referentes à prestação de suporte logístico continuado para simuladores de aeronaves e de voo tático, atendendo às exigências do edital;

Considerando que o certame foi encerrado e que o contrato dele decorrente se encontra assinado e em vigor;

Considerando a ausência do requisito de admissibilidade relativo à existência de interesse público que justifique a atuação do Tribunal; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pelo corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 25-26,

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

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do Acórdão à Base de Aviação de Taubaté e à representante; e

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

1. Processo TC-020.231/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Base de Aviação de Taubaté.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em substituição ao 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: Spectra Tecnologia Indústria, Comércio e Serviços de Informática Ltda. (CNPJ 59.933.705/0001-04).

1.6. Representação legal: Affonso Eduardo Behr Ferro e Aurelio da Dalt, representando Spectra Tecnologia Indústria, Comércio e Serviços de Informática Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2755/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.956/2026-2.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário, que visa acompanhar as medidas relacionadas à melhoria dos processos de regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, à construção e implementação do Compromisso Cidadão da Aquicultura;

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

9.1. considerar em implementação a recomendação constante no subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário;

9.2. aprovar a proposta de Compromisso Cidadão a ser pactuada entre o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União, a Marinha do Brasil e entidades representativas dos aquicultores, na qual o Tribunal de Contas da União atua como articulador, autorizando a assinatura do termo constante da peça 41 destes autos;

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a prosseguir, nestes autos, o monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário e o acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão, avaliando, nas etapas subsequentes, não apenas a execução das ações pactuadas, mas também os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização dos projetos de aquicultura; e

9.4. comunicar esta deliberação ao Ministério da Pesca e Aquicultura, à Secretaria do Patrimônio da União e à Marinha do Brasil.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2755-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2756/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.149/2026-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes a projeto de instrução normativa destinado a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão,

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

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

9.2. autorizar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2756-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2757/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.667/2026-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidades: Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional (vinculador).

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento destinado a apresentar os resultados da fase preparatória autorizada pelo item 9.2.2 do acórdão 309/2026-Plenário e submeter à apreciação do Tribunal a proposta de modelo de Termo de Compromisso Cidadão anexo à presente deliberação, a ser acompanhado de plano de ação próprio para cada sistema aderente.

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. aprovar o modelo de Termo de Compromisso Cidadão para celebração com os sistemas de fiscalização profissional (peça 17), a ser assinado pelo Presidente do Tribunal, ou por autoridade por ele delegada, e pelo representante legal do conselho federal que dirige o respectivo sistema;

9.2. alterar o item 9.4 do acórdão 309/2026-Plenário, para que, no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, o referendo ali previsto seja exercido pela aprovação do modelo do termo de que trata o item anterior, ficando autorizada a celebração do Compromisso Cidadão com os sistemas que vierem a manifestar interesse e apresentar plano de ação aderente ao modelo, sem necessidade de nova deliberação desta Corte;

9.3. atribuir à Secretaria-Geral de Controle Externo a condução do projeto-piloto de Compromisso Cidadão no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, cabendo-lhe instruir cada adesão, verificar a aderência do plano de ação ao modelo do Termo de Compromisso Cidadão aprovado, encaminhá-la à Presidência para assinatura, podendo disciplinar, em ato próprio, a operacionalização do plano de ação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão a todos os sistemas de fiscalização profissional, informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2757-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2758/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.192/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessado: Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo, Presidente.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) relativa à controvérsia envolvendo a viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em:
9.1. com fundamento no art. 3º da Lei 8.443/1992, e no art. 6º, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, referendar o despacho da Presidência que decidiu pela inadmissibilidade da Solicitação de Solução Consensual proposta pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhada por meio do Ofício n. 088/2026/CFFC-P, de 15/7/2026, que trata de controvérsia envolvendo a viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS (peça 1);
9.2. notificar desta decisão ao autor do pedido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2758-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente e relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2759/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.218/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Aline Kariele Teixeira da Cruz (085.488.016-03); Drogaria Afonso Rocha Ltda (16.975.282/0001-82).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47270/OAB-BA) e Bruna Havena Aragão Lima (44170/OAB-BA), representando Aline Kariele Teixeira da Cruz.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo revisor, em:
9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;
9.2. acolher as alegações de defesa da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, excluindo-a da relação processual;
9.3. 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 da Drogaria Afonso Rocha Ltda., condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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 DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
7/3/2016	4.396,00
7/3/2016	656,40
9/3/2016	4.009,50
9/3/2016	85,05
1º/4/2016	2.528,01

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
1º/4/2016	7.023,70
1º/4/2016	26,19
1º/4/2016	141,60
29/4/2016	1.944,00
29/4/2016	6.082,00
31/5/2016	5.823,40
31/5/2016	1.822,50
31/5/2016	9,90
31/5/2016	18,00
30/6/2016	6.500,50
30/6/2016	1.944,00
30/6/2016	9,90
30/6/2016	46,80
30/6/2016	7,02
3/8/2016	6.492,10
3/8/2016	1.957,50
3/8/2016	11,70
3/8/2016	56,70
3/8/2016	14,04
9/9/2016	6.579,70
9/9/2016	2.052,00
9/9/2016	46,80
9/9/2016	7,02
30/9/2016	6.783,30
30/9/2016	2.052,00
30/9/2016	9,90
30/9/2016	7,02
30/9/2016	41,40
11/11/2016	6.418,30
11/11/2016	1.998,00
11/11/2016	5,40
11/11/2016	14,04
11/11/2016	70,20
29/11/2016	6.064,70
29/11/2016	21,60
29/11/2016	98,10
30/11/2016	2.133,00
30/11/2016	21,06

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
28/12/2016	6.937,90
28/12/2016	86,10
4/1/2017	2.281,50
4/1/2017	7,02
20/2/2017	2.632,50
20/2/2017	7.840,20
20/2/2017	7,02
20/2/2017	160,80
9/3/2017	7.186,00
9/3/2017	1.822,50
9/3/2017	39,60
4/4/2017	1.242,00
4/4/2017	4.848,00
4/4/2017	7,02
4/4/2017	23,40
16/5/2017	6.842,90
16/5/2017	1.539,00
16/5/2017	29,70
16/6/2017	5.877,20
16/6/2017	1.687,50
29/06/2017	6.852,40
29/6/2017	1.795,50
27/7/2017	5.270,50
27/7/2017	1.674,00
21/8/2017	5.427,80
21/8/2017	175,50
22/9/2017	283,50
22/9/2017	2.346,20
20/10/2017	202,50
20/10/2017	2.945,80

9.4. aplicar, individualmente, à Drogaria Afonso Rocha Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar desde logo, caso requerido, e nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis; e

9.7. comunicar esta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes (Relator), Vital do Rêgo (Presidente) e Odair Cunha.

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

13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2760/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.624/2026-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

4. Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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 relatório de auditoria de conformidade nas obras de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB),

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

9.1. recomendar ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos;

9.2. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da

Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, com os princípios da eficiência e da economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal;

9.3. fixar prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhe a este Tribunal cópia de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 – ou de outro instrumento juridicamente adequado – para corrigir os preços dos serviços acrescentados ao negócio jurídico, mantendo-se o percentual de desconto obtido na contratação inicial, nos termos dos arts. 14 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013;

9.4. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259;

9.4.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário; e

9.4.5. a medição da administração local da obra por valor mensal fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento, configura a antecipação irregular de pagamentos à empresa contratada e contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016, 845/2021 e 456/2026, todos do Plenário;

9.5. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00 contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, ressalvando-se, contudo, o dever de o gestor avaliar, em cada caso concreto, o nível de publicidade adequado à luz do disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 12.527/2011;

9.6. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão;

9.7. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências;

9.8. autuar processo apartado para o monitoramento da determinação contida no subitem 9.6 desta deliberação; e

9.9. autorizar o arquivamento dos presentes autos após juntada, pela Cnen e pela Fundação Pátria, das evidências do saneamento da impropriedade identificada no subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2761/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.863/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado da Paraíba - Dnit/Ministério dos Transportes (MT).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o RDC Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (subitem III.1), conforme descrito no relatório que subsidia a presente deliberação:
9.1.1. deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea “a”, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa Dnit 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (subitem III.1.a);
9.1.2. incompatibilidade entre as coordenadas da faixa de domínio e os limites de unidades de conservação ambiental de proteção integral, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea “d”, e ao art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação Dnit IPR

726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação Dnit IPR 740/2010), (subitem III.1.b);

9.1.3. inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e o art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Publicação Dnit IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (subitem III.1.c);

9.1.4. omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c o art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010 e a Norma Dnit 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (subitem III.1.d);

9.1.5. deficiência de vistorias de campo e de cadastro de obstáculos preexistentes, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.e, g);

9.1.6. insuficiência de investigação geotécnica de subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação Dnit IPR 726/2006), à Publicação Dnit IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006), (subitem III.1.f);

9.1.7. inadequação técnica de especificação de pavimento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006) e à Norma Dnit 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (subitem III.1.h);

9.1.8. omissões no projeto de drenagem superficial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação Dnit IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação Dnit IPR 724/2006), (subitem III.1.i);

9.1.9 inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.j);

9.1.10. inconsistências matemáticas na orçamentação referencial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do Dnit, (subitem III.1.k);

9.1.11. incompatibilidade logística e de canteiro, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação Dnit IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.l);

9.1.12. desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em Obras de Arte Especiais (OAEs), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço Dnit nº 13/2008, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.m).

9.2. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, dar ciência ao Dnit sobre as seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (subitem III.2):

9.2.1. enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia, consubstanciado na fundamentação do certame e do ajuste na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto

9.507/2018, normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

9.2.1.1. previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

9.2.1.2. distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

9.2.2. contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos, materializadas pela inclusão de cláusulas antagônicas nos instrumentos convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

9.2.3. referência indevida à cláusula de matriz de riscos, materializada pela vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes; e

9.2.4. descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual, consubstanciado pela previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1), concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço;

9.3. com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade realizados eram suficientes para aferir os impactos da nova interseção sobre o nível de serviço da BR-230/PB, configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução Dnit 7/2021 (subitem III.3);

9.4. com fulcro no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Dnit e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit no Estado da Paraíba de que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/Dnit e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do Dnit (subitem III.4);

9.5. registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo subitem 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do subitem V.1, detalhada no Apêndice E do relatório que subsidia esta deliberação; e

9.6. dar ciência desta deliberação ao Dnit.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2761-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2762/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.157/2026-8.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria do Tesouro Nacional.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados sobre informações e esclarecimentos técnicos e jurídicos acerca da anunciada iniciativa do Governo Federal de emitir, pela primeira vez, títulos soberanos brasileiros no mercado financeiro da República Popular da China,

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em resposta aos quesitos encaminhados a este Tribunal por meio do Requerimento 88/2026-CREDN, que:

9.2.1. a operação encontra-se prevista no Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2026, insere-se no programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, apresenta, com base nos elementos atualmente disponíveis, motivação compatível com a diversificação de moedas e investidores e, na magnitude cogitada, produz impacto marginal sobre a composição da dívida, mantendo a parcela cambial dentro dos limites de referência do Plano;

9.2.2. o teto de US$ 100 bilhões do Programa de Emissão de Títulos e de Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior, autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, refere-se a emissões acumuladas, e o saldo disponível era de US$ 2,61 bilhões ao final do segundo trimestre de 2026, de modo que a emissão inaugural e o montante total, de até RMB 5 bilhões e de RMB 10 bilhões, respectivamente, consumiriam cerca de 28% e 56% da margem remanescente;

9.2.3. não se identificaram insuficiência dos mecanismos gerais de gestão de riscos, impacto fiscal adverso relevante ou desalinhamento com as melhores práticas internacionais de referência;

9.2.4. a operação encontra-se em estágio preparatório, não havendo compromisso bilateral vinculante relacionado à emissão, e, até o momento, não é possível precificá-la, dada a ausência, dentre outros, de informações sobre custo, prazo, obrigações financeiras e garantias previstas; e

9.2.5. os questionamentos sobre a conveniência da escolha da moeda de captação fogem à competência deste Tribunal, nos termos do art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, ressaltando, porém, que a motivação para o Governo Federal emitir títulos soberanos brasileiros denominados em yuan seria a diversificação de moedas e investidores;

9.3. encaminhar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como a instrução de peça 44;

9.4. dar ciência à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que parte das peças que subsidiaram esta decisão foi classificada na origem como reservada, nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, e que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para aquele que a obteve, a obrigação de resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011;

9.5. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício Pres 54/2026-CREDN, com base no Requerimento 88/2026-CREDN, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central do Brasil; e

9.7. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2762-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2763/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.557/2025-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

4. Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).

8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria financeira no Ministério da Previdência Social,

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

9.1. recomendar ao Ministério da Previdência Social que:

9.1.1. promova ajustes no processo de testes, validação e homologação dos códigos e rotinas utilizados na avaliação atuarial, de forma a mitigar o risco de erros de processamento que possam afetar a confiabilidade das estimativas previdenciárias, contemplando, no mínimo:

9.1.1.1. testes funcionais e de integração a cada nova versão do software ou script que atualize ou altere as regras do cálculo atuarial (as quais devem estar previamente descritas na Nota Técnica Atuarial);

9.1.1.2. utilização de ambiente segregado de homologação, distinto do ambiente de produção, destinado à execução dos testes de novas versões do software e de ajustes de código;

9.1.1.3. procedimento formal de validação e aprovação de alterações, assegurando que as alterações no código ou nas rotinas de cálculo somente sejam migradas para o ambiente de produção após aprovação formal da área competente (tecnologia da informação, atuarial ou contábil, quando aplicável);

9.1.2. aprimore os controles internos e os processos de governança de dados, contemplando no mínimo:

9.1.2.1. revisão e a validação dos dados junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pelo envio das informações;

9.1.2.2. a vinculação de todos os segurados e os beneficiários da base de dados da avaliação atuarial a seus respectivos órgãos ou cargos, considerando, para tanto, a padronização e a unificação das nomenclaturas de órgãos e cargos;

9.2. recomendar ao Ministério da Previdência Social e ao Comitê da Compensação Previdenciária que adotem providências para desenvolver e implementar, no sistema Comprev, funcionalidade destinada ao cálculo automático de juros de mora nos casos de inobservância dos prazos de análise previstos no art. 45 da Portaria MPS 1.400/2024;

9.3. dar ciência ao Ministério da Previdência Social de que a ausência de divulgação da base de mensuração utilizada para a estimativa das provisões matemáticas previdenciárias contraria os requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (NBC TSP 11, itens 127, “a” e 132, “a”), resultando em prejuízo à compreensão da essência econômica e do modelo de valorização dos passivos atuariais;

9.4. autorizar o monitoramento desta deliberação;

9.5. considerar em cumprimento as determinações 9.1.3.2 e 9.1.3.4 do Acórdão 1.058/2024-Plenário;

9.6. considerar implementada a recomendação 9.2.4 do Acórdão 999/2023-Plenário;

9.7. considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.126/2025-Plenário, do subitem 9.2.6 do Acórdão 999/2023-Plenário, dos subitens 9.4.1 e 9.4.2.1.3 do Acórdão 1.464/2022-Plenário;

9.8. considerar como não implementadas as recomendações 9.3.2 do Acórdão 1.126/2025-Plenário e 9.2.7 do Acórdão 999/2023-Plenário;

9.9. considerar superadas as questões que deram ensejo às recomendações constantes dos subitens 9.2.3 do Acórdão 999/2023-Plenário e 9.1.4 do Acórdão 1.464/2022-Plenário;

9.10. aprovar o Certificado de Auditoria, peça 39 destes autos;

9.11. juntar o Certificado de Auditoria, com o correspondente Relatório de Auditoria ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social (TC 007.127/2026-0), para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.12. encaminhar, via Conecta-TCU, o Certificado e o Relatório de Auditoria ao Ministro da Previdência, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.13. encaminhar ao Ministério da Previdência Social o Certificado de Auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN - TCU 198/2022;

9.14. reclassificar as peças 21, 22, 35, 36, 38, 39 e 40 como informação pública; e

9.15. apensar os presentes autos ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social relativo ao exercício de 2025 (TC 007.127/2026-0).

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2763-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2764/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.916/2025-1.

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: Robson Rodrigues da Silva (012.817.643-10).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - São Luís/MA - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de 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 as contas do Sr. Robson Rodrigues da Silva, 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 dos arts. 202, §§ 1º e 6º, e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do TCU (RITCU), 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-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/5/2017	937,00
9/5/2017	0,40
9/5/2017	749,60
8/6/2017	656,00
11/7/2017	656,00
7/8/2017	656,00
8/9/2017	610,09
8/9/2017	390,41
6/10/2017	610,09
8/11/2017	610,09
7/12/2017	390,42
7/12/2017	610,09
8/1/2018	610,09
7/2/2018	627,09
7/3/2018	627,09
6/4/2018	627,09
8/5/2018	627,09
7/6/2018	627,09
6/7/2018	627,09
7/8/2018	627,09
10/9/2018	627,09
10/9/2018	477,00
5/10/2018	627,09
8/11/2018	627,09
7/12/2018	477,00
7/12/2018	627,09
8/1/2019	627,09
7/2/2019	671,09
12/3/2019	671,09
5/4/2019	671,09
8/5/2019	671,09
7/6/2019	671,09
5/7/2019	671,09
7/8/2019	671,09
6/9/2019	667,16
6/9/2019	499,00
7/10/2019	667,16
7/11/2019	667,16
6/12/2019	499,00
6/12/2019	667,16

8/1/2020	667,16
26/2/2020	1.045,00
7/4/2020	714,16
8/5/2020	714,16
8/5/2020	522,50
5/6/2020	714,16
5/6/2020	522,50
7/7/2020	714,16
7/8/2020	714,16
8/9/2020	714,16
7/10/2020	714,16
9/11/2020	714,16

9.2. aplicar ao Sr. Robson Rodrigues da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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 pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. 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;

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais, 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 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 graves as infrações cometidas pelo Sr. Robson Rodrigues da Silva e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2764-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2765/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.349/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Filipe Caixeta Carvalho (030.220.431-80); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luísa Prado dos Santos (893.941.191-91); Mauricio do Prado Figueiras (021.332.017-77); Raiane Simoes Araújo (012.051.821-01).
4. Órgão/Entidade: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Mauricio do Prado Figueiras; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Raiane Simoes Araujo; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Luísa Prado dos Santos.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços PE SRP 1/2019, gerenciado pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM), tendo por objeto a aquisição 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 procedente;
9.2. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. e do Sr. Filipe Caixeta Carvalho;
9.3. reconhecer a ocorrência de prescrição em relação aos Srs. Luísa Prado dos Santos, Maurício do Prado Figueiras, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho;
9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. para participar de licitação na administração pública federal, ou ainda nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, caso envolvam recursos da União, pelo período de cinco anos; e
9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2766/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.325/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
3.2. Responsáveis: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
4. Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE), representando Wendel Costa Parente.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços PE SRP 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), tendo por objeto a aquisição 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 procedente;
9.2. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;
9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Wendel Costa Parente;
9.4. excepcionalmente, deixar de aplicar novas sanções aos responsáveis, tendo em vista as penalidades já aplicadas por intermédio do Acórdão 1.733/2026-Plenário por outras falhas observadas no mesmo certame;
9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal; e
9.6. apensar estes autos ao TC 007.562/2022-5.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2767/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.645/2015-9.
1.1. Apenso: 006.264/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Andrade Gutierrez Engenharia S/A (17.262.213/0001-94); Constran S/A - Construcoes e Comercio (61.156.568/0001-90); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0002-63); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A (29.918.943/0001-80); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Spa Engenharia Industria e Comercio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).

3.2. Recorrente: Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90).

4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Filial RJ).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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 Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).

8. Representação legal: Mauricio Santo Matar (322216/OAB-SP), Isabela Felix de Sousa Ferreira (28481/OAB-GO) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.a. (filial Rj); Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo (36434/OAB-SP), Ana Carolina da Silva Boretto (325474/OAB-SP) e outros, representando Constran S/a - Construcoes e Comercio.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, por meio do qual foi julgada tomada de contas especial autuada, por força do disposto no Acórdão 2.497/2014-Plenário, visando apurar superfaturamento ocorrido no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado pela empresa Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e pela ora recorrente, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

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

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

9.2. dar ciência deste acórdão à recorrente, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2767-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2768/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.593/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de licitante, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 16/2026, sob a responsabilidade do Município de Caapiranga/AM,

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 proferida em despacho do relator à peça 85, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, à representante e à empresa C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2768-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2769/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Solicitação do Congresso Nacional.

3. Recorrente: Secretaria-executiva do Ministério do Trabalho e Emprego .

4. Entidades: Departamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (extinta); Fundo de Amparo ao Trabalhador; e Ministério do Trabalho e Emprego.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário,

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

9.1. conhecer do pedido de reexame, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, à

Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, ao Fórum Nacional de Secretários do Trabalho e à Confederação Nacional dos Municípios; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2769-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2770/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.123/2020-7.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: não há.

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de inspeção realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) com o objetivo de avaliar ações relacionadas à implantação da nova versão do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro),

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

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que:

9.1.1 adote, no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), redutor de 50% sobre a depreciação horária (Dh) na composição do custo horário improdutivo (CHI) dos equipamentos, de modo a remunerar, nos períodos de espera, apenas a parcela da depreciação associada à obsolescência (decurso do tempo), e não a parcela associada ao desgaste físico, enquanto não houver estudo técnico, desenvolvido em bases empíricas brasileiras, que fundamente parâmetro distinto;

9.1.2. elabore e formalize estudos técnicos conclusivos que fundamentem objetivamente os parâmetros de custo horário dos equipamentos relativos à vida útil (n), valor residual (Vr) e coeficiente de manutenção (k), assegurando sua aderência à realidade atual das obras de infraestrutura, e que, à luz de seus resultados, promova a revisão desses parâmetros no Sicro;

9.1.3. desenvolva estudos técnicos destinados à adequação do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) aos efeitos da Reforma Tributária do Consumo, em especial à sistemática de não cumulatividade do IBS e da CBS instituída pela Lei Complementar 214/2025, de modo a assegurar que os custos referenciais reflitam os encargos tributários efetivamente suportados pelas empresas e não incorporem como custo parcelas suscetíveis de recuperação mediante créditos tributários, contemplando, no mínimo:

9.1.3.1. a identificação, para cada componente relevante das composições de custos do Sicro, das hipóteses de incidência do IBS e da CBS e dos correspondentes créditos passíveis de apropriação, consideradas as particularidades dos diferentes regimes tributários e as regras aplicáveis durante o período de transição;

9.1.3.2. o desenvolvimento de metodologia específica para os custos horários dos equipamentos, com especial atenção aos créditos de IBS e CBS relacionados à aquisição de bens de capital e à forma pela qual esses créditos deverão repercutir sobre o valor de aquisição considerado no cálculo da depreciação horária, de modo a evitar que tributos recuperáveis sejam indevidamente tratados como parcela do custo econômico do equipamento;

9.1.3.3. a avaliação dos efeitos dos créditos de IBS e CBS sobre as demais parcelas integrantes dos custos horários produtivo e improdutivo dos equipamentos, incluindo, conforme aplicável, combustíveis, lubrificantes, pneus, peças, componentes, serviços de manutenção e demais bens e serviços empregados em sua operação e conservação, distinguindo-os das parcelas que, por sua natureza, não gerem créditos tributários;

9.1.3.4. o estabelecimento de tratamento metodológico para equipamentos adquiridos em diferentes períodos da transição tributária, inclusive aqueles incorporados ao ativo imobilizado antes da plena implantação do IBS e da CBS, de forma a impedir tanto a apropriação fictícia de créditos inexistentes quanto a manutenção, nos custos referenciais, de tributos efetivamente recuperáveis;

9.1.4. apresente a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação contendo as medidas, os responsáveis e o cronograma para o cumprimento do disposto nos subitens acima;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva do Dnit para que se manifeste, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre os seguintes apontamentos relacionados à 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025):

9.2.1. com relação à nova metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT):

9.2.1.1. velocidade urbana padrão (Vu) de 30 km/h obtida pela média aritmética entre grandezas conceitualmente heterogêneas, gerando parâmetro híbrido sem significado técnico claro, com a utilização de base de dados com problemas de abrangência, de qualidade (como falhas de posicionamento e falta de representatividade em relação ao objeto do estudo) e, principalmente, desconsiderando dados de velocidade de vias arteriais, de trânsito rápido e os trechos rodoviários urbanos, resultando em velocidade urbana padrão subestimada e, consequentemente, em superestimação de atrasos e do próprio FIT;

9.2.1.2. equação do atraso por operações de “pare” e “siga” (A1) com dupla incidência da influência do tráfego, em razão da adoção da velocidade operacional de 60 km/h como premissa de fluxo livre, quando tal velocidade, por definição, já incorpora os efeitos do fluxo de veículos;

9.2.1.3. velocidade operacional padrão (Vp) de 60 km/h para veículos pesados em rodovias rurais obtida pela combinação de velocidades aferidas em trechos urbanos de rodovias e de limites regulamentares teóricos de vias arteriais e de trânsito rápido, representando parâmetro técnico sem significado claro; além da ausência de aferição de velocidades reais em trechos rurais nos mesmos moldes adotados para os trechos urbanos;

9.2.1.4. reavaliação sobre a viabilidade do novo modelo e a possibilidade de revisão da metodologia, com vistas à sua simplificação, considerando: a desproporção entre a elevada complexidade operacional do modelo (evidenciada pelo erro constante no próprio Caderno de Aplicação) e o baixo impacto financeiro resultante; o incremento de riscos de manipulação de rotas e de classificação indevida de fretes; e a necessidade de adoção de novas medidas internas de verificação e controle;

9.2.2. com relação à nova metodologia do Fator de Influência de Chuvas (FIC):

9.2.2.1. fator de intensidade de chuvas geotécnico (nd geotécnico) sem fundamentação objetiva, cujos valores adotados superam significativamente os percentuais de paralisação efetivamente registrados nos diários de obra apresentados, e sem comprovação de que chuvas ocorridas fora do turno de trabalho produzam, de modo sistemático, paralisação no dia seguinte; além da manutenção

dos limiares de 5 mm e 20 mm, herdados do estudo do Centran (2008) sem validação a partir de dados reais de campo, a despeito de a própria consultora reconhecer a falta de aderência entre os valores de precipitação diária e as paralisações dos diários;

9.2.2.2. fator natureza da atividade (fa) alterado para modelo binário, em substituição ao modelo com escala graduada, mais representativo da realidade operacional, por melhor demonstrar os impactos parciais da chuva sobre a produtividade dos serviços; além da fragilidade nas justificativas adotadas para a classificação fa=1 para algumas atividades, a exemplo de serviços manuais a céu aberto (invocação indevida da NR-21), serviços de limpeza e conservação de dispositivos de drenagem (ausência de vedação normativa), fôrmas (aplicação indevida da "lógica de cadeia") e tapa-buraco com pré-misturado a frio;

9.2.2.3. coeficiente de deflúvio (C) e fator de retenção de água no solo (fr) com interação não validada teórica ou empiricamente, produzindo acréscimo de até 50% no valor do FIC, contudo, sem respaldo em dados operacionais de paralisação ou de recuperação da frente de serviço após a chuva;

9.2.2.4. metodologia aprovada sem validação empírica, a partir de dados amostrais descartados no próprio estudo sob argumento de serem insuficientes, embora estivesse disponível base de dados mais robusta em sistemas corporativos do Dnit (diários de obra e relatórios pluviométricos no SEI e pluviometria discriminada por turno no SIAC), apta a subsidiar validação de abrangência nacional, cobertura plurianual e diversidade de tipologias de serviço;

9.2.2.5. avaliação sobre possibilidade de revisão da metodologia, com viés menos teórico e mais quantitativo, baseado em análise estatística de paralisações reais por tipologia de obra e região, a partir dos dados disponíveis nos sistemas corporativos da autarquia;

9.2.3. com relação à metodologia de composição da Administração Local:

9.2.3.1. dimensionamento da parcela fixa sem fundamentação objetiva ou metodologia dotada de rigor estatístico para os quantitativos remanescentes da equipe referencial mínima;

9.2.3.2. tempos de ciclo dos ensaios (ti) das equipes de controle tecnológico majoritariamente herdados do Sicro/2017 e, portanto, sem validação empírica, nem mesmo amostral;

9.2.3.3. limites entre as faixas de porte das obras ratificados por validação circular, pois os limites preexistentes foram apenas aplicados à amostra de contratos e contabilizados por faixa para declaração de conformidade, sem deles terem sido derivados, e os testes estatísticos limitaram-se à verificação de normalidade e à exclusão de outliers, ao passo que métodos objetivos de partição apontam quebras naturais em limites divergentes; soma-se a instabilidade da variável de classificação, com migração de porte em 28,5% dos contratos entre o previsto e o executado, 84% delas para porte inferior, o que indica superestimação do porte e elevação indevida das parcelas do orçamento por ele dimensionadas; e a ausência de demonstração de nexo causal entre o porte e os recursos que deveria representar, já que a classificação se atrela apenas à natureza e à extensão executada por ano, sem vínculo com complexidade técnica, frentes simultâneas, efetivo mobilizado ou volume de serviços;

9.2.3.4. dimensionamento da equipe de topografia sem a adoção de critérios objetivos e mensuráveis que permitam justificar o quantitativo de profissionais previsto, tais como a extensão de locação a ser executada por mês, o número de frentes de serviço simultâneas ou a produtividade de levantamento por equipe; além de incoerência entre o manual publicado e o estudo elaborado pela FGV, uma vez que este propôs a exclusão do motorista, sob o fundamento de que os próprios topógrafos conduziriam os veículos, enquanto o manual reincorporou esse profissional à equipe sem apresentar justificativa para a alteração;

9.2.3.5. estimativa do percentual de 5% de custos diversos para obras próximas a centros urbanos, nas quais não há alojamento no canteiro (Módulo 1) e o tempo de permanência do efetivo de pessoal no canteiro é apenas parcial, sendo cabível, nesses casos, a aplicação de fator redutor ao consumo per capita, conforme proposto pela própria FGV em seu estudo (FGV IBR SIMG-261/2022, peça 149), premissa que foi abandonada na versão publicada do novo manual (Sicro/2025);

9.3. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, como metodologia alternativa aos eventuais ajustes que possam decorrer das oitivas constantes do subitem 9.2.2 supra,

que proceda à reformulação da metodologia do Fator de Influência de Chuvas (FIC) adotada no Sicro/2025, migrando do modelo multiplicativo determinístico para um modelo de contingência probabilística fundamentado em dados operacionais verificáveis, incorporando-a no adicional de risco previsto no art. 22 da Lei 14.133/2021; e

9.4. recomendar ao Dnit que avalie a reformulação da metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT) adotada no Sicro/2025, migrando do modelo multiplicativo complexo para um ajuste parametrizado único de velocidade efetiva (Vef), a ser incorporado diretamente nas atividades de transporte constantes das composições de custo unitário.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2770-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2771/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.756/2014-0.
1.1. Apensos: 019.799/2025-0; 015.307/2013-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (29.212.545/0001-43)
4. Unidade: Hospital Federal de Bonsucesso
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam, originariamente, de tomada de contas especial resultante da conversão de representação acerca de superfaturamento na contratação de serviços de apoio operacional e atividades auxiliares pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), em que se examina, agora, recurso de revisão interposto pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda.;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. não conhecer do recurso de revisão interposto por Nova Rio Serviços Gerais Ltda., por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade; e
9.2. comunicar esta decisão à recorrente e aos demais destinatários da deliberação original.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2771-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2772/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.183/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Consulente: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO)
4. Unidade: Tribunais do Poder Judiciário da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO) acerca da interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, especificamente quanto ao enquadramento dos cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial, no âmbito do Poder Judiciário da União, na noção de servidores da área de segurança,
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 XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, e 1º, inciso XXV, 169, inciso V, 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade;
9.2. responder ao consulente que:
9.2.1. a exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 não se restringe aos servidores dos órgãos de segurança pública enumerados no art. 144 da Constituição Federal, alcançando também os ocupantes de cargos públicos efetivos aos quais a lei tenha atribuído funções de segurança institucional, exigindo-se, em qualquer caso, cargo efetivo criado por lei e dotado de atribuições legalmente definidas de segurança, o que exclui terceirizados, vigilantes contratados, empregados públicos, ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e servidores sem atribuições legais de segurança circunstancialmente lotados em unidades de segurança;
9.2.2. nessa medida, os cargos efetivos de Inspetor de Polícia Judicial e de Agente de Polícia Judicial, enquadrados na especialidade Polícia Judicial de que tratam os arts. 3º, inciso II, e 4º, §§ 2º e 3º, da Lei 11.416/2006, com a redação dada pela Lei 15.285/2025, inserem-se na noção de servidores da área de segurança para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, não pela simples denominação funcional, mas pela combinação entre cargo efetivo, disciplina legal da especialidade e atribuições legalmente previstas de polícia institucional (quesitos 1 e 2);
9.2.3. as vedações do art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 incidem sobre o órgão que houver incorrido no excesso, individualmente considerado, segundo a repartição do limite de despesa total com pessoal prevista no art. 20, § 1º, da mesma lei, de modo que o órgão do Poder Judiciário da União situado abaixo de 95% do limite que lhe couber não está sujeito à vedação ao provimento, sem prejuízo dos demais requisitos legais e orçamentários;
9.2.4. ao órgão do Poder Judiciário da União cuja despesa total com pessoal houver excedido a 95% do limite que lhe couber é lícito promover a nomeação de candidatos aprovados em concurso público para reposição de vacâncias nos cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, desde que observados, cumulativamente (quesitos 3 e 4):

9.2.4.1. que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, não se estendendo a exceção às vacâncias por exoneração, demissão, posse em outro cargo inacumulável, redistribuição, remoção, promoção, reorganização interna ou transformação de cargos, nem à recomposição de déficit histórico de pessoal;

9.2.4.2. que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância, não se admitindo enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa destinada a ampliar o universo de vacâncias elegíveis;

9.2.4.3. que o número de nomeações não supere o número de vacâncias elegíveis, individualmente identificáveis quanto ao cargo, à especialidade, à causa e à data da vacância;

9.2.4.4. que sejam observados a existência de cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

9.2.5. atendidas as condições do subitem 9.2.4, a reposição configura exercício regular da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não caracteriza, por si só, infração à responsabilidade fiscal, permanecendo aplicáveis as demais exigências constitucionais, legais, orçamentárias e fiscais, bem como as vedações constantes dos demais incisos do parágrafo único do art. 22 daquela lei;

9.2.6. o entendimento firmado nesta consulta possui eficácia restrita à aplicação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não constitui, por si só, fundamento para o reconhecimento de direitos, vantagens, prerrogativas ou regimes jurídicos previstos em outras normas, especialmente aposentadoria especial, contagem diferenciada de tempo de serviço, adicionais, gratificações ou outras parcelas remuneratórias, nem implica equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, inserção no Sistema Único de Segurança Pública ou atribuição de funções de polícia judiciária criminal, tampouco autoriza a criação ou a transformação de cargos, a transposição funcional ou a reestruturação remuneratória; e

9.2.7. a eventual extensão do entendimento a outras carreiras de segurança institucional não é automática e dependerá, em cada caso, de lei que institua o cargo efetivo, de atribuições legais específicas de segurança e do atendimento aos requisitos constitucionais, orçamentários e fiscais aplicáveis;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; e

9.4. arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2772-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2773/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.428/2026-2.

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

3. Representante: Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (59.104.273/0001-29)

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

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: Thais Raylla Fernandes (OAB/SP 353.022), representando Mercedes-Benz do Brasil Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66, cujo objeto é o registro de preços nacional para aquisição de ônibus escolares,

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 arts. 59, 64 e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela representante, ante a ausência dos pressupostos necessários à sua adoção;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.3.1. inclua, no plano de fiscalização da Ata de Registro de Preços 7/2026 e dos contratos dela decorrentes, procedimentos periódicos de acompanhamento da situação econômico-financeira da contratada, a exemplo da análise das demonstrações financeiras mais recentes e dos indicadores patrimoniais utilizados na avaliação de exequibilidade da proposta, de modo a permitir a identificação tempestiva de eventos capazes de comprometer a execução contratual;

9.3.2. em futuras contratações de grande vulto, ainda durante o planejamento da contratação e da modelagem contratual, avalie a adoção de mecanismos contratuais de compartilhamento e mitigação de riscos compatíveis com a materialidade do objeto e com a natureza das incertezas que possam ser identificadas na análise de exequibilidade, a exemplo da instituição de garantias contratuais diferenciadas, da previsão de matrizes de risco e da previsão de mecanismos de monitoramento econômico-financeiro durante a execução contratual; e

9.3.3. aperfeiçoe seus procedimentos internos de análise de exequibilidade econômico-financeira das propostas, mediante definição prévia de fluxos, prazos e critérios objetivos de triagem e de aprofundamento das análises, bem como para a identificação, classificação, mitigação e gestão dos riscos identificados;

9.4. orientar a AudContratações a acompanhar a execução dos contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Ata de Registro de Preços 7/2026, com especial atenção a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e às alterações contratuais que possam elevar os preços inicialmente contratados, observados os pressupostos legais e a adequada motivação;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao FNDE; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2773-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2774/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.579/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: não há
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos este projeto de resolução que visa a instituir a sessão virtual e disciplinar o seu funcionamento, no âmbito desta Corte.

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. aprovar o projeto de resolução, na forma do texto anexo;

9.2. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital que, em coordenação com a Secretaria das Sessões, adote as providências necessárias à adaptação dos sistemas informatizados de modo a viabilizar o funcionamento da sessão virtual a partir de janeiro de 2027;

9.3. determinar à Secretaria das Sessões que realize, trimestralmente durante os dois primeiros anos de funcionamento da sessão virtual, estudos dos efeitos de sua implementação, a fim de identificar eventual necessidade de promover ajustes e aprimoramentos, encaminhando-os à Presidência do Tribunal; e

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2774-39/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2775/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.031/2023-3 (Apenso TC 002.635/2024-0).
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT).
4. Responsáveis: Adélia Neta da Silva (379.162.541-15); Édina Nunes da Costa (204.976.101-59); Elvis dos Santos Magalhães (018.126.231-27); Gabrielle dos Santos (030.968.361-08); Henrique Severiano Felipe Guerreiro (026.791.061-48); e Jefferson Romão Teixeira da Silva (014.049.731-50).
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:

8.1. das Sras. Édina Nunes da Costa e Adélia Neta da Silva: Ed Willian Fuloni Carvalho (OAB/MT 18108/O); e

8.2. dos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva: Salomé da Silva Barros (OAB/MT 26084).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso em face de dano ao erário decorrente do pagamento de auxílios indevidos no âmbito do Programa de Assistência Estudantil (PAE) em que se aprecia pedido intitulado "Incidente de Nulidade".

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

9.1. com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, receber a peça apresentada pelos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva como mera petição, negando-se a ela seguimento;

9.2. indeferir os pedidos de decretação de nulidade das citações endereçadas aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva, porquanto efetuadas em total aderência aos normativos e à jurisprudência cabíveis à espécie;

9.3. esclarecer aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva que eventual irresignação com o mérito do Acórdão 1.573/2025 – Plenário deve ser veiculada por meio dos recursos cabíveis e previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU; e

9.4. enviar cópia deste Acórdão ao 7º Ofício da Procuradoria da República no Mato Grosso (Diamantino/Juína), em atenção ao TC-002.635/2024-0 (apenso), bem como aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva e aos seus advogados constituídos, para ciência.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2775-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2776/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.148/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Azevedo & Travassos Infraestrutura Ltda (24.795.416/0001-01); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Secretaria-executiva do Ministério dos Transportes.

4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal - DNIT/MT.

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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, em razão de indícios de irregularidades na contratação, em duplicidade, da construção da nova ponte da BR 153, situada na divisa entre os Estados de Goiás e Minas Gerais;

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, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. tornar definitiva a medida cautelar referendada pelo Acórdão 675/2026-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com base no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que adote as providências necessárias à revogação da Concorrência Eletrônica 0480/24-12;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11, caput, da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de antecipar, junto à Concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153), as obras da Ponte Ciro Gomes de Almeida, mediante aplicação do Fator A, previsto no Anexo 5 do Contrato 4/2025;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Agência Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Ministério dos Transportes e ao Consórcio Ponte BR-153 Paranaíba, integrado pelas empresas Azevedo & Travassos Infraestrutura Ltda. e KPE Performance Engenharia S.A.; e

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2776-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2777/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.332/2026-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Pedro Pierre Galeno Filho (120.851.621-34).

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo interposto pelo Sr. Pedro Pierre Galeno Filho, contra decisão do E. Ministro Presidente, que indeferiu o seu pedido de revisão de proventos de aposentadoria;

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

9.1. conhecer do recurso, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, a fim de reconhecer a não ocorrência da prescrição, mas manter os exatos termos da decisão recorrida; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2777-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2778/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.035/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Recorrente: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela União contra determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas apreciou relatório de auditoria operacional realizada na política de conectividade das escolas públicas no país;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2778-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2779/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.074/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Casa da Moeda do Brasil.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Casa da Moeda do Brasil (CMB), cujo objeto é verificar o cumprimento das disposições da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança, bem como em relação à política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, segundo os padrões e melhores práticas de mercado;

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. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar à Casa da Moeda do Brasil que, no prazo de 60 dias, apresente ao Tribunal plano de ação ou instrumento similar, com definição de prazo, indicação dos responsáveis e metas, para solução das seguintes medidas preventivas e corretivas:

9.1.1. registro da documentação comprobatória da análise promovida pelo Conselho de Administração quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme disposto no art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016 (Achado 1.5.1, itens 118 a 135);

9.1.2. atualização do seu sítio eletrônico, a fim de incluir, em seção específica e de fácil acesso, todos os documentos e informações obrigatórias relacionadas aos processos de prestação de contas, conforme previsto nos artigos 7º, § 4º; 9º, § 1º; e 27, todos da IN-TCU 84/2020, em conjunto com o art. 17 da IN CGU 5/2021 (Achado 2.1.2, itens 270 a 283);

9.1.3. detalhamento, no plano de contas e nas demonstrações financeiras, das despesas operacionais e administrativas, por natureza e por linha de negócio, garantindo a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, bem como adote as medidas que conciliem a transparência necessária com a proteção de dados sensíveis, caso existam informações estratégicas que justifiquem restrições à divulgação pública, assegurando que os órgãos de controle e os demais interessados possam verificar a origem e a aplicação dos recursos da empresa de forma clara e adequada (Achado 2.3.1, itens 284 a 301);

9.1.4. reavaliação dos contratos deficitários das suas linhas de negócio (segmentos), com base nos princípios da eficiência, economicidade e equilíbrio econômico-financeiro, para garantir a sustentabilidade da empresa (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

9.1.5. inclusão, em seu plano de fiscalização, de auditoria sobre os custos de produção (diretos e indiretos) e da política de precificação dos segmentos deficitários ou com elevadas despesas administrativas, a fim de identificar e implementar ações corretivas que evitem prejuízos recorrentes (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

9.1.6. elaboração e implementação de plano estruturado de gestão de riscos, com a metodologia, prazos, métricas e medidas concretas para mitigar os impactos da implantação do projeto Drex, em seus produtos e serviços, garantindo a sustentabilidade e a competitividade da empresa (Achado 3.1.2, itens 338 a 348);

9.1.7. implementação das recomendações registradas no Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento, de 19/12/2023, com destaque para: (1) a adoção de sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios; e (2) a execução de plano de ação para o gerenciamento de resíduos perigosos, promovendo-se o atendimento integral das condicionantes ambientais, mitigando os riscos de sanções e impactos reputacionais (Achado 3.2.1, itens 349 a 371);

9.1.8. elaboração e implementação de plano de ação para aprimorar a gestão de contas a receber, com medidas específicas para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes (Achado 3.4.1, itens 391 a 423);

9.1.9. promoção da eficiência e da racionalização da gestão de estoques e armazéns, assegurando conformidade com as normas internas, redução de riscos financeiros e alinhamento às melhores práticas de controle, além de aprimoramento dos sistemas de previsão de demanda e planejamento para aumentar a precisão e evitar a imobilização de recursos em materiais ociosos ou obsoletos (Achado 3.6.1, itens 440 a 461);

9.1.10. fortalecimento da gestão de pessoal, garantindo conformidade com normativos internos e legais, alinhamento às melhores práticas de governança corporativa e promoção de ambiente de trabalho inclusivo, equitativo e produtivo (Achado 3.7.1, itens 462 a 488);

9.1.11. fortalecimento dos controles internos para a gestão de contratos de compras e serviços, assegurando o monitoramento contínuo e integrado por sistemas informatizados que permitam maior transparência e eficiência, mitigando riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento, bem como a implementação efetiva da solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC), garantindo que sua conclusão ocorra dentro do prazo previsto e que sua operacionalização atenda às necessidades de controle e mitigação de riscos na administração dos contratos (Achado 3.8.1, itens 489 a 540);

9.1.12. avaliação da necessidade de atualização dos contratos ou parcerias para prestação de serviços que alberguem riscos de direcionamento, dependência tecnológica, sobrepreço e superfaturamento, a exemplo das contratações dos sistemas Sicobe e Scorpios, devendo as decisões da estatal serem pautadas por estudos técnicos que demonstrem o interesse público, a viabilidade econômica e a eficiência tecnológica (Achado 3.8.2);

9.1.13. fortalecimento dos controles internos sobre o uso dos veículos oficiais, implementando monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditorias periódicas para validar trajetos e a conformidade dos pagamentos de horas extras, bem como a integração desses controles em um sistema digital unificado que consolide dados de rastreamento, relatórios e despesas (Achado 3.9.1, itens 588 a 604);

9.1.14. inclusão, no seu plano de fiscalização, de auditoria para investigar as causas das anomalias do consumo médio (Km/l) dos veículos oficiais, para reduzir desperdícios e evitar possíveis desvios, implementando as ações corretivas necessárias (Achado 3.9.2, itens 605 a 609);

9.1.15. adoção de estratégias efetivas e integradas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, assegurando não apenas a implementação do sistema de gestão do contencioso, mas também o desenvolvimento de indicadores de desempenho, ações preventivas eficazes e revisões sistemáticas dos provisionamentos, em alinhamento com as melhores práticas de governança, eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023 (Achado 3.11.1, itens 631 a 653);

9.1.16. adoção de providências para manter, de forma contínua e sistemática, a transparência e a publicidade dos processos de alienação de bens inservíveis, garantindo a divulgação integral dos documentos obrigatórios em seu portal institucional, conforme disposto no art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011, incluindo a publicação de editais, justificativas para dispensa ou inexigibilidade, avaliações formais dos bens levados a leilão, atas, autos de arrematação, termos de homologação, adjudicação ou doação, contratos celebrados e demais documentos pertinentes, assegurando a fiscalização e o controle social dessas alienações (Achado 3.14.1, itens 666 a 700);

9.2. Ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (Audbancos), da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), que, nos termos do art. 243 do RITCU c/c o art. 4º, inciso III, da Portaria Segecex 27/2009, autue processo específico do tipo monitoramento para verificar o cumprimento das medidas acima descritas e os resultados delas advindos;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam à Casa da Moeda do Brasil (CMB); e

9.4. encerrar e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, incisos III e V, do RITCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2779-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2780/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.228/2022-2.

1.1. Apensos: TC 004.185/2026-9; TC 004.189/2026-4; TC 004.179/2026-9; TC 004.183/2026-6; TC 004.181/2026-3.

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

3. Recorrente: Antônio dos Santos Mendes (502.411.095-15).

4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal da Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: João Sampaio de Sá Barreto Callou (51590/OAB-PE), representando Antônio dos Santos Mendes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 6.656/2025-TCU-1ª Câmara;

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

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

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2780-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2781/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.058/2025-9.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), com enfoque nos procedimentos operacionais e na sistemática de trabalho adotada pelo banco, referentes à recuperação de seus créditos, bem como no provisionamento para perdas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aliado ao elevado montante de créditos inadimplentes de citado o fundo constitucional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União em:

9.1. determinar ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma, migração que se encontra em andamento, conforme indicado pelo BNB no item 7 do Ofício 2026/648-036, de 19/2/2026;

9.2. recomendar ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:

9.2.1. aperfeiçoe/aprimore seu processo de instrução de ACJ, de forma a prevenir falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais e ausência de atualização tempestiva dos sistemas;

9.2.2. revise o normativo 3901-04-01, de forma a estabelecer, para a seleção da amostra de Propostas de Renegociação de Créditos (PRD) que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto (TCP), o critério por faixa de valores;

9.2.3. adote providências visando aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado no normativo 3109-02-01, Nota 1.c e Nota 2, bem como no tópico “Ressalvas dos Instrumentos de Crédito” do normativo 1104-05-01;

9.2.4. normatize e implemente mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em função destas falhas;

9.3. dar ciência ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 que foram identificadas 43 operações de crédito em que as ACJs extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos estabelecidos no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do subitem 9 do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual;

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações contidas nesta deliberação; e

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2781-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2782/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.027/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Monitoramento.
3. Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de monitoramento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário e das deliberações ainda pendentes de cumprimento do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, dirigidas ao Ministério da Saúde com vistas ao aprimoramento da gestão da judicialização da saúde,
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 contidas nos subitens 9.1.3, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.4, 9.1.3.6, 9.1.3.7, 9.1.3.9, 9.1.3.11, 9.2.2, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;
9.2. considerar em implementação as recomendações insertas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3.3, 9.1.3.5, 9.1.3.8, 9.1.3.10 e 9.2.1 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;
9.3. considerar não implementada a recomendação consignada no subitem 9.1.3.12 e não cumprida a determinação contida no subitem 9.5 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;
9.4. considerar prejudicadas, por perda de objeto, as recomendações inseridas nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário em razão das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 500 e 1.234;
9.5. considerar em cumprimento a determinação presente no subitem 9.2 e seus subitens 9.2.1 a 9.2.7 e em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.2, todos do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário;
9.6. fixar novo prazo, de 120 (cento e vinte) dias, para que o Ministério da Saúde apresente o plano de ação objeto da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, com vistas à implementação do sistema informatizado de gestão das demandas judiciais em saúde, observado o conteúdo mínimo definido nos subitens 9.2.1 a 9.2.7 daquele acórdão;
9.7. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, informações sobre:
9.7.1. a atuação do Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde, instituído pela Portaria GM/MS 8.420/2025, acompanhadas da documentação comprobatória, abrangendo o plano de trabalho anual aprovado, os cronogramas e as ações prioritárias definidas, as atas de reunião,

as resoluções editadas e os indicadores de desempenho associados às metas de racionalização da judicialização;

9.7.2. a identificação do perfil dos medicamentos e das demais tecnologias já incorporados ao SUS ainda objeto de judicialização, com volumes, valores e distribuição, das causas associadas a esse fenômeno, categorizadas segundo a natureza da falha identificada, e das medidas adotadas e planejadas para seu enfrentamento, especialmente as voltadas à redução da judicialização de itens já incorporados e ao aprimoramento do acesso regular a esses insumos, com indicação da data-base e do critério uniforme de classificação empregados.

9.8. autorizar a continuidade do monitoramento das deliberações;

9.9. informar o Ministério da Saúde e o Conselho Federal de Medicina acerca do teor desta deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2782-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2783/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.335/2017-8.

1.1. Apenso 030.175/2016-0

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

3. Responsáveis: Fernando Andrade Sollero (153.809.981-00); Ivaí Engenharia de Obras S.A. (76.592.542/0001-62); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00).

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

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 Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).

8. Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116.302/OAB-MG), representando Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando a Ivaí Engenharia de Obras S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, devido a superfaturamento decorrente da inclusão, por meio de aditivos, de serviços novos com preços acima dos de mercado no Contrato PD-10-057/01-00, celebrado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a Ivaí Engenharia de Obras S.A. para a execução das obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6,

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 regulares com ressalva as contas de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e § 2º, alínea "b", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno, as contas da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., 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 do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
14ª	29/04/2010	-1.672,71	C
16ª	30/04/2010	87.713,02	D
17ª	17/05/2010	102.733,26	D
18ª	17/05/2010	343.228,56	D
19ª	28/05/2010	315.757,13	D
20ª	30/06/2010	259.733,01	D
21ª	02/09/2010	188.005,48	D
22ª	06/09/2010	966.134,93	D
23ª	18/10/2010	614.552,04	D
24ª	16/11/2010	450.738,57	D
25ª	08/12/2010	423.477,29	D
26ª	14/01/2011	5.220.189,23	D
27ª	16/03/2011	40.440,41	D
28ª	16/03/2011	310.283,70	D
29ª	18/04/2011	303.250,87	D
30ª	31/05/2011	1.368.100,47	D
31ª	07/06/2011	422.856,95	D
32ª	08/07/2011	424.585,60	D
33ª	17/08/2011	3.046.875,29	D
34ª	31/08/2011	310.813,60	D
35ª	14/10/2011	513.761,34	D
36ª	27/10/2011	135.093,35	D
37ª	14/12/2011	275.792,59	D
38ª	24/01/2012	406.297,26	D
39ª	07/02/2012	328.925,17	D
40ª	13/03/2012	-12.521,99	C
41ª	29/03/2012	20.567,77	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
42ª	04/05/2012	603.775,42	D
43ª	29/05/2012	503.170,86	D
44ª	29/06/2012	739.812,87	D
45ª	03/08/2012	498.536,41	D
46ª	29/08/2012	495.917,96	D
47ª	17/10/2012	222.856,06	D
48ª	30/10/2012	143.547,74	D
49ª	30/11/2012	-125.439,29	C
50ª	17/01/2013	-73.691,56	C
51ª	06/02/2013	-43.749,29	C
52ª	22/03/2013	37.467,87	D
53ª	09/04/2013	-90.059,67	C
54ª	26/04/2013	-29.331,62	C
55ª	10/06/2013	-8.099,65	C
56ª	28/06/2013	1.577.893,35	D
57ª	30/08/2013	-8.098,78	C
58ª	25/09/2013	51.369,96	D
59ª	11/10/2013	250.551,55	D
60ª	29/11/2013	1.958,61	D
62ª	24/01/2014	9.369,07	D
63ª	31/03/2014	-94.086,10	C

9.3. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais), 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 Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos subitens precedentes, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e o de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.6. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2783-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2784/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 008.178/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não h.á

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar a implementação do plano de ação elaborado em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. considerar adequadamente implementadas as medidas previstas no plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;
9.2. apensar definitivamente estes autos aos do TC 029.883/2017-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014; e
9.3. informar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) o teor desta deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2784-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2785/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.306/2026-0.
1.1. Apenso: 016.308/2026-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessadas: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0002-09); Universidade Federal do Rio de Janeiro (33.663.683/0001-16).

4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB),

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, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho de peça 65, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as demais providências nele determinadas.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2785-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2786/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TCProcesso nº TC 016.917/2015-4.

1.1. Apensos: 040.355/2019-5; 040.356/2019-1; 040.361/2019-5; 040.358/2019-4; 040.362/2019-1; 040.359/2019-0; 040.357/2019-8; 040.360/2019-9

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial (Mera Petição).

3. Interessados: Jordana Karen de Morais Mercado (173.920.358-51), Aline Vanessa Pupim (383.113.628-90); e Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).

3.1. Responsáveis: Alejandro Sigfrido Mercado Filho (334.290.808-43); Apostole Lazaro Chryssafidis (004.123.298-40); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) (05.086.765/0001-00); Mercado Eventos Ltda. – ME (08.911.731/0001-09); Mércia Lopes Ferraz (712.006.498-34); Sandro Luiz Ferraz Tosi (137.543.598-19); Tosi Treinamentos Ltda. – ME (09.606.437/0001-48).

4. Órgãos/Entidades: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo; Ministério do Turismo.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

5.1. Relator da deliberação anterior: Ministro Bruno Dantas.

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: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Pedro Yago Araújo Rodrigues (79.141/OAB-DF) e outros, representando Jordana Karen de Morais Mercado; Mércia Lopes Ferraz, representando Sandro Luiz Ferraz Tosi; Marco Johann Guerra Ferreira (389.702/OAB-SP), Alani Caroline Osowski Figueiredo (464.156/OAB-SP) e outros, representando Aline Vanessa Pupim.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 700434/2008 (original 1.287/2008), celebrado com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) para realização do projeto "Congresso Abetar 2008",

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. receber o expediente de peças 212 a 218 como mera petição, nos termos do art. 48, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. declarar, de ofício, com fundamento nos arts. 174 e 175 do Regimento Interno do TCU, a nulidade da citação da empresa Mercado Eventos Ltda. – ME, realizada por meio do Edital 39/2017-TCU/Secex-MG, bem como dos atos processuais dela decorrentes;

9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2, 9.3.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário exclusivamente quanto à Mercado Eventos Ltda. – ME;

9.4. manter inalterado o Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário em relação aos demais responsáveis, inclusive Alejandro Sigfrido Mercado Filho;

9.5. considerar prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo;

9.6. promover, exclusivamente quanto à Mercado Eventos Ltda. – ME, as baixas dos registros de responsabilidade, de débito e de inidoneidade decorrentes do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário, bem como as providências necessárias ao encerramento de sua participação processual nestes autos;

9.7. informar a Jordana Karen de Morais Mercado de que os efeitos desta deliberação sobre as pretensões executórias dirigidas aos ex-sócios no processo 5005503-18.2020.4.03.6103 deverão ser submetidos ao juízo competente, observados os limites subjetivos desta decisão, que não alcançam a condenação de Alejandro Sigfrido Mercado Filho;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Advocacia-Geral da União para adoção das providências cabíveis no processo 5005503-18.2020.4.03.6103, exclusivamente quanto à condenação imposta à Mercado Eventos Ltda. – ME; e

9.9. informar ao Ministério do Turismo e aos responsáveis o teor da presente deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2786-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2787/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.682/2025-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar as providências iniciais adotadas para implementação das ações do eixo Saúde, previstas no Anexo 8 do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão, também denominado Novo Acordo do Rio Doce,

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 AudSaúde a realizar novo ciclo de acompanhamento para avaliar o cumprimento, pelas partes envolvidas no acordo judicial, das atribuições e das responsabilidades referentes às ações e aos serviços de saúde pública conforme o cronograma, a execução física e financeira, a governança, o controle social e o fundo patrimonial previstos no Anexo 8, de modo a garantir que os benefícios esperados se concretizem para as populações afetadas pela tragédia ambiental;

9.2. informar o teor desta deliberação à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, ao Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e à Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2787-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2788/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.035/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Município de Zé Doca/MA (12.122.065/0001-99).
3.1. Responsáveis: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (037.119.523-30); Marcos Vinicius Moura Sampaio (980.234.383-87).
4. Órgão/Entidade: Município de Zé Doca/MA.
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: Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares (19.045/OAB-MA), representando Maria Josenilda Cunha Rodrigues e Marcos Vinicius Moura Sampaio; Mayana Júnia Pereira Almeida, representando a Etech Construções Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas Concorrências 18/2024 e 29/2024, promovidas pelo Município de Zé Doca/MA,

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

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura Sampaio;

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R$)
Marcos Vinicius Moura Sampaio	10.000,00
Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	15.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no inciso II do art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das respectivas dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais, incidindo sobre cada parcela atualizada monetariamente os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis;

9.6. dar ciência ao Município de Zé Doca/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada nas duas concorrências para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) exigência, prevista no subitem 10.1 de ambos os editais, de aplicação homogênea da redução decorrente do último lance a todos os itens da planilha, regra que, além de não se mostrar compatível com o critério de julgamento adotado nos certames e com as especificidades do objeto, resultou na desclassificação de diversas licitantes, com prejuízo à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa, em afronta aos arts. 5º e 59, § 3º, da Lei 14.133/2021;

9.7. informar o teor desta deliberação aos responsáveis, ao Município de Zé Doca/MA e à empresa representante.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2788-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2789/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.300/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

3.2. Responsável: Thiago Felix de Souza (014.137.631-70).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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: Errina Kesya Coelho de Oliveira (27824/OAB-MA), representando Thiago Felix de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Thiago Felix de Souza, em razão de irregularidades identificadas em comandos efetuados no SISET, em concessão de créditos consignados, com possível ocorrência de conflito de interesses, e na abertura, transferência e movimentação de contas, vinculadas a esses créditos, no âmbito da Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Thiago Felix de Souza;

9.2. 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 Thiago Felix de Souza, 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, a contar da notificação, 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/5/2022	600,00
30/5/2022	599,99
30/5/2022	670,00
30/5/2022	1.200,00
17/1/2023	88.398,12
31/1/2023	15.407,67
31/1/2023	17.219,58

9.3. aplicar ao responsável Thiago Felix de Souza, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 35.000,00 (trinta e cinco 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 Thiago Felix de Souza;

9.7. aplicar ao responsável Thiago Felix de 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, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e informar o conteúdo desta decisão à Caixa Econômica Federal, e ao responsável.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2789-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2790/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.538/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).

3.2. Responsáveis: C J Gomes Ltda. (20.832.661/0001-90); C. I. Rocha Pestana Comercio (19.179.603/0001-20); Carlos Italo Rocha Pestana (044.858.413-16); Clemilson Jardim Gomes (005.075.563-30); Edinaldo Soares da Conceicao (639.645.543-91); F. P. Silva Confeccoes Ltda. (24.147.071/0001-80); Fagner Pereira Silva (072.452.583-17); Georgeo Ribeiro Costa (001.366.073-06); Ilana Maria Rocha Pestana (051.391.063-88); Papa Tudo Comercio Ltda. (24.015.727/0001-00); Polpa Frute Ltda. (10.189.042/0001-76); Raimundo Nonato Costa Junior (040.048.003-40); V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11); Victor de Holanda Cabral (005.842.763-54).

3.3. Recorrentes: Victor de Holanda Cabral (005.842.763-54); V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11).

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

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando V de H Cabral e Empreendimentos Ltda.; Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando Victor de Holanda Cabral; Mercia da Conceição de Oliveira (OAB/MA 16.212), representando Polpa Frute Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. contra o acórdão 168/2026-Plenário.

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão 168/2026-Plenário;

9.2. considerar prejudicado o requerimento de parcelamento das quantias devida;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos recorrentes e aos demais notificados do acórdão recorrido, 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° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2790-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2791/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.185/2025-9.

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

3. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.

5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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 (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/11/2009	465,00
6/12/2010	0,83
10/8/2011	545,00
6/4/2010	510,00
4/2/2013	678,00
13/3/2014	724,00
7/10/2010	510,00
6/12/2010	255,00
4/9/2013	339,00
5/6/2013	678,00
4/9/2012	622,00
11/4/2012	622,00
7/11/2011	545,00
6/2/2012	622,00
9/5/2011	545,00
5/7/2010	510,00
7/3/2013	678,00
6/6/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	510,00
5/12/2011	0,83
5/12/2011	272,50
8/8/2013	678,00
8/11/2010	510,00
7/12/2009	0,83
10/11/2009	21.897,66
3/7/2013	678,00
7/2/2011	540,00
5/9/2011	545,00
4/7/2011	545,00
3/7/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/12/2012	311,00
13/3/2014	724,00
10/1/2011	510,00
5/8/2010	510,00
9/3/2011	540,00
8/10/2012	622,00
5/3/2012	622,00
10/11/2009	2.746,51

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/1/2010	465,00
5/9/2011	0,50
3/5/2013	678,00
6/12/2010	510,00
8/6/2010	510,00
4/9/2013	678,00
10/11/2009	1.510,00
7/5/2012	622,00
8/2/2010	510,00
5/9/2011	272,50
4/9/2012	311,00
5/11/2012	622,00
5/12/2012	0,83
8/10/2013	678,00
3/8/2012	622,00
5/11/2013	678,00
4/4/2013	678,00
8/3/2010	510,00
4/5/2010	510,00
5/12/2012	622,00
10/11/2009	0,83
5/12/2011	545,00
5/6/2012	622,00
4/1/2012	545,00
6/4/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	255,00
4/10/2011	545,00

9.2. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 130.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida 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;

9.3. considerar grave a infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.4. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este

Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2791-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2792/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.186/2025-5.

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

3. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.

5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 Gesimário de França Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2010	1.910,00
6/10/2014	724,00
5/6/2014	724,00
6/12/2010	255,00
6/10/2015	788,00
6/9/2011	272,50
6/4/2011	545,00
6/7/2010	510,00
18/5/2010	510,00
6/9/2010	510,00
7/5/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/3/2013	678,00
6/2/2014	724,00
6/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
6/11/2015	788,00
5/2/2015	788,00
4/7/2014	724,00
5/11/2010	510,00
7/5/2012	622,00
5/9/2013	678,00
7/5/2015	788,00
5/3/2015	788,00
18/5/2010	3.316,55
7/1/2013	622,00
5/8/2010	510,00
4/4/2014	724,00
6/3/2012	622,00
11/3/2014	724,00
5/7/2012	622,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
6/9/2012	311,00
4/10/2013	678,00
6/6/2011	545,00
6/7/2015	788,00
4/3/2011	540,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/6/2010	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/12/2013	678,00
7/5/2014	724,00
6/1/2011	510,00
7/4/2015	788,00
5/12/2013	339,00
6/6/2012	622,00
6/7/2011	545,00
6/8/2014	724,00
5/4/2012	622,00
6/12/2011	272,50
6/6/2013	678,00
4/10/2012	622,00
5/9/2013	339,00
4/12/2014	724,00
4/2/2011	540,00
6/8/2013	678,00
4/12/2015	394,00
4/12/2014	362,00
6/9/2010	255,00
4/7/2013	678,00
6/8/2012	622,00
7/11/2011	545,00
18/5/2010	23.808,66
7/11/2012	622,00
6/9/2011	545,00
6/12/2012	311,00
7/1/2014	678,00
6/2/2012	622,00
6/12/2011	545,00
4/9/2014	724,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/12/2010	510,00
4/9/2014	362,00
6/11/2013	678,00
7/1/2015	724,00
5/1/2012	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/10/2015	394,00
6/11/2014	724,00
4/12/2015	788,00
18/5/2010	0,79
4/8/2011	545,00
6/10/2010	510,00

9.3. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 160.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida 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 infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.5. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2792-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2793/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.187/2025-1.

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

3. Interessado/Responsável:

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

3.2. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.

5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

9.2. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 160.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida 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;

9.3. considerar grave a infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.4. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2793-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2794/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.943/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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 acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2026, promovido pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, destinado à aquisição de equipamentos de informática para modernização de sua infraestrutura tecnológica;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e considerá-la parcialmente procedente;
9.2. considerar prejudicado o exame do pedido de medida cautelar;
9.3. dar ciência ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de irregularidades semelhantes, de que a exclusão de item integrante de lote único após o encerramento da fase competitiva, com alteração do objeto submetido à disputa e com potencial repercussão sobre a elaboração das propostas, sem nova divulgação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, afronta o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo e da transparência;
9.4. dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo e ao representante; e
9.5. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2794-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2795/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.830/2016-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante/Responsáveis:
3.1. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
3.2. Responsáveis: Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Marcelo Bruto da Costa Correia (039.706.014-95); Marcelo Vinaud Prado (590.360.951-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Sérgio de Assis Lobo (007.318.018-14); Viviane Esse (206.461.918-61).
4. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Menndel Assunção Oliver Macedo (36366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando a Concessionaria Rota do Oeste S/A.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação acerca de indícios de irregularidades verificados na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relacionados à inclusão de novas obras e serviços no contrato de concessão da BR-163/MT, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S/A (CRO);
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 justificativas apresentadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Concessionária Rota do Oeste S/A (CRO);
9.2. considerar revéis Jorge Luiz Macedo Bastos e Carlos Fernando do Nascimento, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;
9.3. acolher as razões de justificativa de Cristiano Della Giustina, Viviane Esse, Natália Marcassa, Marcelo Bruto da Costa Correia, Marcelo Vinaud Prado e Sérgio de Assis Lobo;
9.4. autorizar o monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5, juntando àqueles autos cópia do presente acórdão;
9.5. realizar o acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5 ou em outro processo específico que vier a ser autuado para esse fim;
9.6. juntar cópia das peças 294 a 298 ao TC 019.064/2022-5;
9.7. informar à ANTT que os futuros envios das informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC da CRO, bem como a comunicação a este Tribunal em caso de descumprimento, conforme determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, devem ser feitos no âmbito do TC 019.064/2022-5;
9.8. comunicar esta decisão à ANTT, à CRO e aos responsáveis; e
9.9. encerrar os autos, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2795-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2796/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.435/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: SNA Serviços Ltda. (00.891.142/0001-96).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcos André de Almeida Malheiros Filho (37842/OAB-BA), entre outros, representando a SNA Serviços Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos;
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 agravo interposto pela Petrobras e, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 32 destes autos, bem como as demais medidas constantes do mencionado despacho;
9.3. restituir o processo à unidade técnica, para análise das informações complementares apresentadas pela Petrobras e continuidade do feito; e
9.4. comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2796-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2797/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.617/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) e Ozires Castro Silva (CPF 185.583.723-49).

4. Órgão/Entidade: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

8. Representação legal: Francisco Ferreira de Almeida Júnior (OAB/PI 12.973).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1804/2024-Plenário, proferido no TC 018.130/2018-6 (monitoramento da determinação contida no item 9.1.4 do Acórdão nº 2758/2020 – Plenário), em razão de realização de despesas, com recursos de precatórios do Fundef, que não se coadunavam com o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

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 Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ozires de Castro Silva;

9.3. fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que o Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI efetue, e comprove perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir apontada à conta bancária específica para gestão dos recursos dos precatórios do Fundef no Município, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R$)	Data
811.098,90	29/12/2016

9.4. dar ciência ao Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo e permitirá que as respectivas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente, acrescido de juros moratórios; e

9.5. comunicar esta deliberação aos responsáveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2797-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

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

1. Processo nº TC 042.607/2021-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: AudContratações.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento da determinação prolatada por meio do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, decorrente do monitoramento do Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC-017.730/2020-1, que tratou de representação autuada com o objetivo de analisar a aquisição de veículos automotores pelo Governo Federal, nos exercícios de 2012 a 2019, destinados a doações, dentre outras instituições, às Centrais de Interpretação de Libras (CILs),

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 parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 9.2. do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que:

9.2.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal comprovação da instauração de tomadas de contas especiais para cada um dos municípios listados na peça 85, p. 2 destes autos, excetuando-se os veículos para os quais tenham ocorrido a regularização de suas situações, bem como as tomadas de contas especiais nas quais o valor do dano apurado seja inferior ao montante estabelecido no art. 6º, inciso I, c/c o § 1º, da IN-TCU 98/2024; e

9.2.2. apresente a este Tribunal, juntamente com a comprovação acima, as razões para as eventuais não instaurações de tomadas de contas especiais em relação aos veículos listados;

9.3.dar ciência deste Acórdão ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2798-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2799/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.276/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação).
3. Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); e Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, nos quais se examina agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra o subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário, que determinou a suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados;

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 Agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a medida cautelar constante do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-Plenário, ante a evolução na implementação das travas de segurança e controles internos no sistema eConsignado;

9.3. manter a plena vigência e eficácia dos demais itens do Acórdão 1.094/2026-Plenário, em especial a suspensão cautelar das averbações nas modalidades “cartão de crédito consignado” e “cartão consignado de benefício” (subitem 9.1.1) e a determinação de priorização de ajustes sistêmicos pela Dataprev (subitem 9.1.3), bem como a realização da inspeção autorizada no subitem 9.3 da referida deliberação;

9.4. retornar o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para a continuidade da instrução processual; e

9.5. comunicar esta decisão ao agravante e aos demais interessados.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2799-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2800/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.577/2026-1.

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$)
30/01/2008	0,67
30/01/2008	380,00
28/02/2008	380,00
31/03/2008	415,00
29/04/2008	415,00
29/05/2008	415,00
27/06/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
07/10/2008	415,00
03/11/2008	415,00
06/01/2009	0,67
06/01/2009	415,00
06/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00
09/03/2009	465,00
07/04/2009	465,00
15/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
29/06/2009	465,00
06/08/2009	465,00
31/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
30/10/2009	465,00
30/11/2009	465,00
30/11/2009	0,67
29/12/2009	465,00
28/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00

31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
07/06/2010	510,00
12/07/2010	510,00
10/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
04/10/2010	510,00
11/11/2010	510,00
22/02/2011	540,00
22/02/2011	510,00
01/03/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 6.000,00 (seis 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° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2800-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

1. Processo nº TC 006.579/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador 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 (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$)
20/03/2009	465,00
20/03/2009	415,00
01/04/2009	465,00
04/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
01/07/2009	465,00
03/08/2009	465,00
01/09/2009	465,00
01/10/2009	465,00
05/11/2009	465,00
01/12/2009	0,17
01/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00
04/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
08/04/2010	510,00
03/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00

01/09/2010	510,00
13/10/2010	510,00
02/12/2010	510,00
07/12/2010	510,00
07/12/2010	0,17
06/01/2011	510,00
10/02/2011	540,00
04/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
25/05/2011	545,00
01/06/2011	545,00

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2801-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2802/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.594/2026-3.

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: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

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

Data	Valor (R$)
07/04/2009	0,50
07/04/2009	294,50
30/07/2009	465,00
28/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
29/10/2009	465,00
27/11/2009	465,00
29/12/2009	465,00
28/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
30/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
29/12/2010	510,00
28/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
30/03/2011	545,00

28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
28/07/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 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° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2802-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 50 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 14 de outubro de 2026.

(Assinado eletronicamente)

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 39, DE 7 DE OUTUBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicação proferida pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nesta Sessão, serão apreciadas a proposta de norma que disciplina o Compromisso Cidadão no âmbito desta Casa e as propostas dos dois primeiros Compromissos Cidadãos desenvolvidos pelo TCU nas áreas de aquicultura e conselhos profissionais.

Trata-se de iniciativa que busca fortalecer a atuação colaborativa do Tribunal, por meio da integração entre gestores, órgãos públicos, sociedade e demais atores envolvidos na busca de soluções para problemas que impactam diretamente a vida dos cidadãos.

A apreciação de tais matérias pelo Plenário representa um passo importante na institucionalização dessa nova abordagem de atuação do TCU.

Assim, tenho a satisfação de convidar Vossas Excelências para a cerimônia de assinatura dos mencionados Compromissos, que ocorrerá hoje, às 17 horas, na Sala de Conferências do TCU, logo após o encerramento desta Sessão, com a presença de representantes desta Corte, dos órgãos públicos envolvidos e dos demais participantes que contribuíram para a construção dessas iniciativas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Jorge Oliveira.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Servidores desta Casa,

Nos termos da Resolução-TCU 320/2020, a transição de gestão do Tribunal é conduzida pelo Vice-Presidente e se inicia 60 dias antes da eleição do próximo Presidente. Dessa forma, no último dia 5 de outubro, foi formalmente iniciada a transição para o biênio 2027-2028.

Integro este Tribunal desde dezembro de 2020. Ao longo desses quase seis anos, tive a oportunidade de conhecer mais de perto esta Casa, suas pessoas, sua história e a dimensão de sua responsabilidade perante a sociedade. Inicio agora uma nova etapa dessa trajetória, com a

responsabilidade e o privilégio de preparar, ao lado dos meus Pares e de todos que fazem parte do TCU, os próximos dois anos da nossa instituição.

Para a condução desse trabalho, estabeleci como uma das diretrizes a continuidade. Partimos do reconhecimento dos avanços alcançados pelas últimas gestões, e do compromisso de preservar e consolidar esse legado. Nosso propósito é dar continuidade às iniciativas bem-sucedidas, sem deixar de promover as mudanças e os aperfeiçoamentos que se mostrarem necessários. É com esse espírito que iniciamos a transição: valorizando o caminho já percorrido e preparando o Tribunal para os desafios dos próximos anos.

Outra diretriz que considero fundamental é fortalecer uma atuação do controle externo cada vez mais orientada à geração de valor público. Isso significa concentrar nossos esforços nos temas em que a atuação do Tribunal possa produzir maior impacto, agir no tempo adequado e buscar resultados concretos para a Administração Pública e para a sociedade.

E há um princípio que deve acompanhar todo esse processo: a construção coletiva. A transição não deve ser um trabalho restrito ao Vice-Presidente ou à equipe formalmente designada. O conhecimento sobre este Tribunal está distribuído por toda a Casa e, nessa linha, queremos envolver todos aqueles que, independentemente do cargo, função ou papel que desempenham, ajudam a construir essa instituição.

Assim, de modo a formalizar o início desse processo, comunico que foi expedida a Portaria-TCU 156/2026, que constitui a equipe de transição, responsável por conduzir os trabalhos de preparação da próxima gestão.

Também hoje, como uma das primeiras ações da transição, reuni-me com os Ministros desta Casa para apresentar uma primeira versão das iniciativas que considero prioritárias para os próximos dois anos.

São 36 iniciativas, distribuídas entre as três Secretarias-Gerais do Tribunal. Algumas dão continuidade a projetos em andamento, buscando consolidar avanços alcançados nas últimas gestões; outras são propostas novas, que têm por objetivo promover a modernização de processos e da forma de atuação do Tribunal.

Essas iniciativas foram elaboradas a partir de muito diálogo. Aliás, modernização e diálogo são palavras que representam bem esse conjunto de iniciativas.

A reunião de hoje teve justamente o propósito de continuar essa construção colaborativa, permitindo que as contribuições sejam apresentadas antes da definição final das propostas.

Registro, inclusive, que as iniciativas apresentadas contam com as pertinentes contribuições do Ministro Antonio Anastasia, que por não poder estar presente na reunião de hoje, encaminhou sua manifestação por escrito. Agradeço ao Ministro Antonio Anastasia não apenas pelas contribuições apresentadas, mas por estar comigo nessa jornada.

Reitero que o conjunto de iniciativas está aberto para receber contribuições das autoridades desta Casa, seja para aperfeiçoá-las, apontar riscos ou trazer outros temas que considerem relevantes.

Essa mesma oportunidade estendo a todos os servidores e colaboradores do Tribunal.

Nos últimos dois anos, como Vice-Presidente e Corregedor, procurei conhecer de perto a realidade da Casa. Visitei todas as unidades do TCU nos estados e reuni-me com as unidades do Tribunal em Brasília. Muitas das iniciativas que apresento hoje nasceram justamente dessas conversas e dos diagnósticos realizados nesse período.

Desse modo, dando continuidade à escuta que iniciei ao assumir a Vice-Presidência do Tribunal, quero que todos os servidores tenham a oportunidade de conhecer as propostas e, se desejarem, possam contribuir para o seu aperfeiçoamento.

É por isso que, a partir de amanhã, estará disponível o Portal da Transição, um espaço destinado a dar transparência a todo o processo e permitir que toda a Casa participe de sua construção.

Nesse Portal serão compartilhadas informações sobre a transição, as iniciativas em discussão e o andamento dos trabalhos. O espaço também permitirá o envio de contribuições. Quero que as iniciativas para o próximo biênio sejam discutidas e aprimoradas.

Por isso, quero encerrar esta comunicação com um convite aos Ministros, aos Ministros-Substitutos, aos membros do Ministério Público e a todos os servidores e colaboradores do Tribunal: participem deste processo. Conheçam as iniciativas, apresentem sugestões, apontem problemas e tragam ideias.

Espero que, ao final desse processo de diálogo, transparência e participação, possamos chegar a janeiro de 2027 não apenas com um plano de gestão, mas com um projeto de modernização institucional construído a muitas mãos.

Muito obrigado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente do TCU

ANEXO II DA ATA Nº 39, DE 7 DE OUTUBRO 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 2755 a 2802, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.956/2026-2
Natureza: Monitoramento
Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura

SUMÁRIO: MONITORAMENTO COM COMPROMISSO CIDADÃO. AUDITORIA OPERACIONAL. GESTÃO DA AQUICULTURA. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PRINCIPAIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA NACIONAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS NO ACÓRDÃO 517/2026-PLENÁRIO. MONITORAMENTO ESPECÍFICO DO SUBITEM 9.4.3 DA DECISÃO. AÇÕES COM VISTAS A DESBUROCRATIZAR, SIMPLIFICAR E MODERNIZAR OS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DOS PROJETOS DE AQUICULTURA EM ÁGUAS DA UNIÃO. PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL, DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA (MPA), DA SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) E DO SETOR PRODUTIVO. APROVAÇÃO DA MINUTA DO TERMO DE COMPROMISSO CIDADÃO E RESPECTIVO PLANO DE AÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DO MONITORAMENTO DO PACTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), que contou com a anuência da Auditora-Chefe da unidade (peças 42-43):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de monitoramento das medidas relacionadas à melhoria da regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, da construção e implementação do Compromisso

Cidadão da Aquicultura, iniciativa decorrente das constatações da Auditoria Operacional realizada no TC 008.932/2025-5 e dos encaminhamentos do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário.

2. A auditoria identificou contexto de morosidade na regularização de projetos, falta de controle eficiente dos processos e insuficiência de transparência para os interessados. Em alguns casos, a tramitação se estendia por anos. O problema tinha consequências que ultrapassavam o mero atraso administrativo, pois contribuía para a informalidade e dificultava o acesso dos produtores a crédito, assistência técnica, mercados e políticas públicas.

3. A questão é interinstitucional. O processo de regularização envolve, em diferentes etapas, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Marinha do Brasil. O produtor, contudo, não experimenta diferentes processos: experimenta uma única jornada de regularização. A fragmentação institucional pode, portanto, produzir para o cidadão-produtor um tempo de espera que nenhum dos órgãos, isoladamente, consegue explicar ou resolver.

4. O Compromisso Cidadão foi concebido nesse contexto. A proposta foi deslocar a discussão do diagnóstico do problema para a construção conjunta de soluções, envolvendo os órgãos que participam do fluxo, o TCU e representantes do setor produtivo. Dada a delimitação estabelecida pelo Acórdão 517/2026-TCU-Plenário, o Compromisso Cidadão concentrou-se no MPA, na Marinha e no MGI, órgão ao qual se vincula a SPU, por serem os órgãos mais diretamente implicados no problema da morosidade da regularização. Por essa razão, a ANA não participou das discussões sobre o problema e as possíveis soluções.

5. Este processo de monitoramento foi autuado para formalizar os procedimentos relativos ao estabelecimento do Compromisso Cidadão na Aquicultura e, posteriormente, acompanhar a sua execução, conforme autorizado no item 9.8 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário. As demais deliberações do referido Acórdão serão monitoradas no âmbito do TC 006.959/2026-1.

6. O trabalho encontra-se na etapa de consolidação do Termo de Compromisso e do Plano de Ação. As manifestações da SPU, da Marinha e do MPA (peças 28 a 40) já integram o processo e serão analisadas a seguir.

II. ORIGEM DO PROBLEMA E CONTEXTO DA AUDITORIA

7. A auditoria não identificou um único gargalo, mas um conjunto de fatores que se reforçavam mutuamente. Havia deficiência de informações, controles processuais insuficientes, diferenças de desempenho entre unidades, exigências e análises que podiam gerar retrabalho e pouca visibilidade sobre a situação dos processos.

8. O problema era percebido diretamente pelos produtores. Nas escutas realizadas durante a fiscalização, apareceram relatos de burocracia e morosidade, falta de orientação, desigualdades regionais, ausência de dados e insuficiente articulação entre os órgãos públicos.

9. A auditoria também encontrou experiências que apontavam caminhos para a solução. O interesse dos órgãos envolvidos em sanear as questões foi o ponto crucial para a proposição de uma construção dialogada. Além disso, a possibilidade de utilização de poligonais em reservatórios, por exemplo, permitiria estruturar áreas destinadas à aquicultura e reduzir a necessidade de que cada projeto fosse tratado isoladamente. O relatório identificou, assim, espaço para maior articulação entre MPA, SPU e Marinha no planejamento e na seleção dessas áreas.

10. O Acórdão 517/2026-TCU-Plenário deu consequência a esse diagnóstico. Entre os encaminhamentos relacionados ao tema, estabeleceu-se a necessidade de enfrentar a morosidade, aprimorar a transparência e os sistemas de informação e promover, de forma articulada, medidas de desburocratização, simplificação e modernização dos procedimentos.

11. É nesse ponto que se situa o Compromisso Cidadão. A deliberação do Tribunal apontou o problema e abriu espaço para uma solução construída com os responsáveis por sua execução. O desafio passou a ser transformar o diagnóstico em mudanças concretas.

12. Importante registrar que a participação cidadã esteve presente desde o início da auditoria. Foram utilizados questionários eletrônicos, entrevistas e escutas ativas com associações de aquicultores em diferentes regiões.

III. CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DO COMPROMISSO

13. A construção ocorreu entre maio e julho de 2026, em reuniões sucessivas entre servidores do TCU, MPA, SPU e Marinha. Os registros desses encontros evidenciam a sequência de discussões e deliberações que resultou na elaboração da Minuta do Termo de Compromisso – ver Quadro 1.

14. A primeira etapa foi de compreensão do processo. Em 18/5/2026, os participantes apresentaram suas realidades e os principais pontos de atenção, com destaque para poligonais, sistemas e dificuldades operacionais. Em 26/5, o grupo aprofundou a discussão, inclusive a partir das situações observadas no Pará e em outros Estados, e decidiu organizar as causas em uma árvore de problemas.

15. A partir de 2/6, a discussão passou a olhar para dentro dos próprios processos nos limites de cada órgão. Sistemas inadequados, controles artesanais, regulamentação, padrões de análise, demandas concorrentes e dificuldades de supervisão foram colocados no mural construído pelos participantes. Em 16/6, o trabalho prosseguiu com o exame de sistemas, poligonais, transparência, padronização e capacitação.

16. Esse movimento produziu uma mudança relevante na natureza do diálogo. A pergunta deixou de ser apenas onde estava a demora e passou a ser o que, em cada órgão, contribuía para produzi-la. O problema do produtor tornou-se, assim, um problema compartilhado pelos responsáveis pelas diferentes etapas do processo. Destaca-se, nesse processo, a postura colaborativa dos órgãos, que buscaram, de forma conjunta, aprofundar o diagnóstico e construir soluções para o problema enfrentado pelo cidadão.

17. A partir de 25/6, o grupo passou do diagnóstico para o desenho das ações. Foram definidos responsáveis, produtos e prazos. Em 30/6, a discussão avançou para a arquitetura do Plano de Ação, a governança, os indicadores e a transparência. Em 9/7, a minuta do Termo foi revisada e encaminhada para a etapa de validação.

18. Em 14/7, o processo foi ampliado com a participação de representantes do setor produtivo. A sociedade, que já havia sido ouvida na auditoria, passou a ter espaço também na etapa de construção do pacto, inclusive com previsão de responsabilidades próprias.

Quadro 1 – Etapas da construção do Compromisso Cidadão em aquicultura.

Data	*Etapa*	*Resultado*
18/5/2026	*Contextualização*	*Compreensão do instrumento do compromisso cidadão, do processo de cessão de águas da União para aquicultura e das realidades institucionais dos órgãos envolvidos.*
26/5/2026	*Nivelamento*	*Aprofundamento das realidades e decisão de construir a árvore de problemas.*
2/6/2026	*Causas*	*Identificação dos principais gargalos e construção da árvore de problemas.*
16/6/2026	*Mural*	*Aprofundamento de medidas relativas a sistemas, poligonais, transparência, supervisão, padronização e capacitação.*
25/6/2026	*Plano de Ação*	*Definição de ações, responsáveis e prazos.*
30/6/2026	*Arquitetura*	*Governança, indicadores e comunicação.*
9/7/2026	*Termo de Compromisso*	*Ajustes na minuta e estratégia de formalização.*
14 e 23/7/2026	*Participação social*	*Entrada do setor produtivo na etapa de formalização e corresponsabilidade.*

20/7/2026	*Validação*	*Envio da minuta aos três órgãos para manifestação.*

IV. CAUSAS IDENTIFICADAS NO PROCESSO COLABORATIVO E SOLUÇÕES SUGERIDAS

19. O trabalho colaborativo permitiu distinguir causas comuns de problemas específicos de cada órgão. A análise a seguir não atribui a um órgão isoladamente a responsabilidade pela morosidade. Procura mostrar como diferentes limitações se combinam ao longo de uma mesma jornada.

20. No MPA, a discussão apontou controles ainda artesanais, sistemas insuficientes ou pouco integrados, dificuldades de monitoramento e dispersão das informações. Também se destacou a necessidade de fortalecer a governança e a comunicação. Do ponto de vista do produtor, essas limitações dificultam responder a uma pergunta simples: onde está o meu processo, o que ainda precisa ser feito e quanto tempo vai levar?

21. Na SPU, apareceram diferenças de desempenho entre Superintendências, ausência de padronização suficiente, estoques acumulados, prioridades concorrentes, controles processuais insuficientes e necessidade de capacitação e supervisão. A consequência para o cidadão é uma jornada pouco previsível. Processos semelhantes podem encontrar tempos e formas de tratamento diferentes conforme a unidade responsável, além de maior risco de retrabalho.

*22. Na Marinha, foram identificados fluxos com múltiplas instâncias, análise individualizada dos projetos e utilização de vistoria **in loco**, além de limitações de sistemas, demandas concorrentes e necessidade de aperfeiçoamento de critérios e de capacitação.*

23. A questão central não é simplesmente eliminar etapas. A própria construção do Compromisso reconheceu que a análise da segurança da navegação precisa ser preservada. O desafio é encontrar formas de diferenciar situações de maior e menor risco e, quando tecnicamente possível, evitar que projetos de uma mesma área passem pela mesma análise sem necessidade.

24. Sob diferentes formas, os três órgãos identificaram um mesmo problema de fundo: o processo é fragmentado, mas o cidadão precisa percorrê-lo como uma única jornada. A ausência de visão integrada sobre estoque, prazos e gargalos torna difícil administrar o tempo total e localizar os pontos em que o processo perde eficiência.

25. O Plano de Ação, resumido no Quadro 2 a seguir, procura responder diretamente às causas identificadas. Em vez de estabelecer apenas objetivos genéricos de redução da burocracia, foram definidos produtos e responsáveis, preservando a competência de cada órgão.

Quadro 2 – Síntese das frentes previstas no Plano de Ação.

Frente	*Principais medidas*	*Resultado esperado*
Governança	*Implementação de comitê, indicadores, linha de base e monitoramento de ações e resultados.*	*Visão integrada e correção tempestiva de desvios.*
Informação	*Desenvolvimento de painel de processos, WebGIS e sistema de gestão da aquicultura.*	*Maior previsibilidade e transparência.*
SPU	*Padronização nacional, orientação às Superintendências e monitoramento regional.*	*Maior uniformidade das análises e redução de atrasos e gargalos regionais.*
Marinha	*Simplificação do fluxo, análise agrupada de projetos, revisão de vistorias e capacitação.*	*Menor tempo de análise e retrabalho sem comprometer a segurança da navegação.*
Áreas estruturadas/ poligonais	*Revisão da regulamentação conjunta MPA-SPU-Marinha.*	*Procedimentos mais claros e institucionalizados para áreas estruturadas.*

Qualidade dos projetos	*Elaboração de **checklist**, guia, orientação e mobilização dos produtores.*	*Projetos mais completos, respostas mais tempestivas e menos retrabalho.*
Comunicação	*Desenvolvimento de estratégia de comunicação, conteúdos públicos e disseminação de conhecimento.*	*Maior compreensão pública da aquicultura e dos avanços do Compromisso.*
Avaliação	*Avaliação dos resultados, prestação de contas e aprendizado.*	*Aprendizado e melhoria contínua.*

V. MANIFESTAÇÕES DOS PARTÍCIPES E APERFEIÇOAMENTO DO TERMO

26. Em 20/7/2026, o TCU encaminhou a minuta do Termo de Compromisso, o Plano de Ação e os registros das reuniões à Marinha, à SPU e ao MPA, para manifestação quanto à concordância e eventual necessidade de ajustes.

27. A SPU, por meio do Ofício SEI 107580/2026/MGI, de 21/8/2026, informou concordar com as informações técnicas da minuta do Termo e não identificar impedimento, até aquele momento, para o encaminhamento do processo à análise e assinatura da Secretária da SPU (peça 29). Também informou que a Coordenação de Infraestrutura acompanhará o fluxo nacional dos processos vinculados à entrega das áreas destinadas à aquicultura ao MPA.

28. A manifestação da SPU confirma, na perspectiva do órgão, a viabilidade das medidas previstas no Termo, inclusive quanto ao acompanhamento do fluxo nacional de solicitações e à execução das ações sob sua responsabilidade.

29. A Marinha, por meio do Ofício 177/2026/DGN/MB, de 10/8/2026, manifestou concordância com os termos da minuta, mas propôs ajustes nas ações 4.3 e 4.4 do Plano de Ação (peça 28).

30. No item 4.3, a Marinha propôs explicitar que o estudo sobre modelos de análise por área, conjunto de projetos ou reservatório seja realizado a partir de áreas com potencial aquícola delimitadas e demandadas pelo MPA, preservando a competência daquele Ministério para identificar e selecionar essas áreas.

31. No item 4.4, propôs explicitar o caráter experimental do projeto-piloto de análise agrupada e estabelecer que sua execução dependerá da demanda e da definição da área pelo MPA, excluídas áreas com risco relevante à navegação.

32. As alterações propostas procuram definir com maior precisão a repartição de responsabilidades e os limites técnicos da atuação da Marinha. Não alteram o objetivo do Compromisso e podem ser incorporadas à versão consolidada do Plano de Ação.

33. O MPA respondeu por meio do Ofício MPA 219/2026/GAB-SNA-MPA/MPA (peça 37), de 8/9/2026, manifestando-se favoravelmente à minuta do Compromisso Cidadão, com base na Nota Técnica 57/2026/DEAU-MPA/MPA (peça 38) e no parecer da sua Consultoria Jurídica (Parecer 235/2026/CONJUR-MPA/CGU/AGU) (peça 39). A Conjur-MPA não identificou nenhum obstáculo jurídico para a formalização do termo de compromisso, porém apresentou algumas sugestões de aprimoramento do texto para conferir maior clareza ao Compromisso e prevenir eventuais dúvidas ou divergências quanto ao alcance das obrigações assumidas, especialmente no que se refere à avaliação prévia, pelas unidades técnicas competentes, da exequibilidade das ações, dos produtos e dos prazos atribuídos ao Ministério; à definição clara da instância ou dos partícipes responsáveis pela elaboração, aprovação e atualização do Guia Operacional; e à observância das competências institucionais e das formalidades aplicáveis a eventual alteração dos compromissos inicialmente pactuados. O Ministério da Pesca concordou com as recomendações da sua consultoria jurídica.

34. De forma semelhante às sugestões da Marinha, as propostas do MPA têm como objetivo conferir maior clareza, segurança jurídica e viabilidade operacional à execução do Termo,

prevenindo divergências quanto ao alcance das obrigações assumidas pelo Ministério. Não alteram, portanto, o objetivo do Compromisso e podem ser incorporadas à versão consolidada do Termo.

VI. PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO

35. A participação da sociedade no Compromisso tem duas dimensões. A primeira ocorreu durante a auditoria, quando associações e produtores foram ouvidos sobre os problemas da regularização. A segunda ocorreu na construção do pacto, quando representantes do setor produtivo passaram a participar da governança e a assumir compromissos próprios.

36. Participaram das reuniões de 14 e 23/7/2026 entidades representativas de diferentes segmentos e regiões, entre elas Peixe BR, Peixe SP, Peixe MG e a Associação dos Aquicultores do Vale do São Francisco, bem como consultores e produtores. A seleção dos participantes considerou as interações realizadas ao longo da auditoria e contou com a participação dos órgãos envolvidos, especialmente do MPA.

37. A minuta do termo de compromisso prevê que os representantes dos aquicultores contribuam para a validação e divulgação de orientações, mobilizem produtores e consultores para a apresentação adequada dos projetos, orientem quanto ao atendimento das diligências, divulguem ações de capacitação e colaborem com o monitoramento cidadão.

38. A participação do setor, portanto, não foi tratada como mera consulta. O desenho adotado procura estabelecer reciprocidade: os órgãos públicos assumem medidas para tornar a jornada mais simples, previsível e transparente, enquanto os representantes dos produtores assumem responsabilidades relacionadas à qualidade dos projetos e à resposta às demandas administrativas.

VII. O TERMO DE COMPROMISSO E O QUE DEVERÁ SER MONITORADO

39. A minuta do Termo define como problema público a morosidade, a baixa previsibilidade e a insuficiente transparência na regularização de projetos de aquicultura em águas da União. O objetivo é melhorar a jornada do produtor sem, contudo, afastar as análises técnicas necessárias.

40. O instrumento prevê governança integrada entre MPA, SPU, Marinha, TCU e representantes dos aquicultores, além de Plano de Ação, Guia Operacional, indicadores e linha de base. A vigência inicialmente prevista é de 18 meses, com avaliação ao final do ciclo.

41. Os indicadores a serem monitorados abrangem o tempo total de tramitação, o tempo em cada órgão, o tempo de saneamento pelo interessado, a ocorrência de complementações documentais e ciclos de devolução, o cumprimento de prazos e a existência de estoques parados por mais de 90, 180 e 365 dias.

*42. Esses indicadores devem ser utilizados para responder a uma questão central: **a jornada do produtor melhorou?** A verificação do cumprimento das ações é necessária, mas não suficiente. O monitoramento deverá permitir avaliar se as mudanças reduziram tempo, retrabalho e incerteza e aumentaram a transparência, sem comprometer a segurança da navegação, a gestão patrimonial e a legalidade.*

43. Propõe-se, assim, que o monitoramento seja organizado em quatro eixos:

a) Estruturação: implementação da governança e dos instrumentos operacionais necessários à execução do compromisso.

b) Execução: realização das ações e entregas previstas no plano de ação, observados os prazos e eventuais dependências de procedimentos internos ou etapas preparatórias.

c) Desempenho: evolução dos indicadores pactuados relativos ao processo de regularização, com atenção aos tempos de tramitação, estoques, devoluções e ações concluídas.

d) Resultado: melhoria efetiva da jornada de regularização do produtor, expressa pela redução de morosidade e do retrabalho e pelo aumento da previsibilidade e da transparência.

44. Essa abordagem permite que o acompanhamento do compromisso não se limite à verificação da execução das ações pactuadas, alcançando também seus efeitos sobre o funcionamento do processo de regularização e, sobretudo, sobre o problema público que motivou a iniciativa. Devem permanecer distintas, contudo, duas análises: de um lado, o cumprimento das deliberações do

Acórdão 517/2026; de outro, a implementação e os resultados do Compromisso Cidadão. Embora relacionados, os dois objetos possuem natureza, referências de avaliação e consequências próprias.

45. O monitoramento do Compromisso Cidadão deve, portanto, acompanhar a execução do pacto e seus resultados, sem substituir o monitoramento próprio das determinações e recomendações do Acórdão.

VIII. ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA

46. A documentação examinada permite afirmar que há coerência entre o problema identificado pela auditoria e a solução construída posteriormente via Compromisso Cidadão. Os gargalos encontrados na fiscalização reaparecem, sob a perspectiva dos próprios órgãos, nas discussões do mural e na matriz de ações.

47. Também se verifica mudança na natureza da atuação dos participantes. O diagnóstico inicial poderia conduzir a uma resposta baseada exclusivamente em determinações. O processo posterior procurou identificar o que cada órgão poderia efetivamente modificar em seus próprios procedimentos e, a partir disso, construir compromissos verificáveis.

48. As manifestações já recebidas demonstram concordância dos órgãos com o desenho geral do Termo e, no caso da Marinha, contribuíram para aperfeiçoar a definição das responsabilidades relativas às áreas aquícolas e ao projeto-piloto de análise agrupada. Já no caso do MPA, contribuíram para conferir maior clareza, segurança jurídica e viabilidade operacional à execução do Termo.

49. Há, portanto, elementos para considerar que o Compromisso apresenta desenho consistente com as causas identificadas. O ponto que ainda precisa ser demonstrado é sua capacidade de produzir resultados. Essa questão somente poderá ser respondida ao longo da execução, mediante linha de base, indicadores e acompanhamento da experiência dos produtores.

50. Por essa razão, não se deve confundir a assinatura do Termo com o alcance do resultado pretendido. A assinatura é condição para iniciar o pacto. O monitoramento deverá acompanhar a transformação efetiva do processo.

IX. CONCLUSÃO

51. A construção do Compromisso Cidadão da Aquicultura partiu de um problema identificado em auditoria: a dificuldade de transformar, em prazo razoável e com transparência, um pedido de regularização de uso das águas da União em uma autorização efetivamente utilizável pelo produtor.

52. A partir do Acórdão 517/2026, o TCU e os órgãos envolvidos percorreram caminho diferente daquele de uma fiscalização tradicional. MPA, SPU e Marinha foram convidados a examinar as causas sobre as quais podem atuar, a confrontar essas causas com as dos demais órgãos e a construir, em conjunto, respostas possíveis. O setor produtivo foi posteriormente incorporado ao pacto, inclusive como corresponsável.

53. O resultado dessa construção foi um Termo apoiado em governança integrada, ações específicas, produtos, responsáveis, prazos e indicadores. As manifestações dos partícipes contribuem para aperfeiçoar a distribuição das responsabilidades e a exequibilidade das ações, sem alterar o objetivo central do Compromisso.

54. Com a consolidação das manifestações e da versão final do Termo de Compromisso e do Plano de Ação, e posterior assinatura por todos os partícipes, estará concluída a etapa de formalização. A etapa seguinte será acompanhar sua execução e, sobretudo, verificar os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização.

*55. No plano do monitoramento, a questão central que deverá orientar as etapas seguintes é objetiva: **as medidas pactuadas estão produzindo uma jornada de regularização mais rápida, previsível e transparente?** A resposta deverá ser construída a partir de evidências de execução e, principalmente, de resultados.*

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante o exposto, propõe-se:

a) *considerar 'em implementação' a recomendação constante no item 9.4.3 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário;*

b) *aprovar a proposta de Compromisso Cidadão a ser pactuada entre o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União, a Marinha do Brasil e entidades representativas dos aquicultores, autorizando a assinatura do Termo constante da peça 41 destes autos;*

c) *autorizar a AudSustentabilidade a prosseguir, nestes autos, o monitoramento do item 9.4.3 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário e o acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão, avaliando, nas etapas subsequentes, não apenas a execução das ações pactuadas, mas também os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização dos projetos de aquicultura;*

d) *informar o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União e a Marinha do Brasil acerca do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento instaurado para acompanhar as medidas relacionadas à melhoria dos processos de regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, à construção e implementação do **Compromisso Cidadão da Aquicultura**.

2. No âmbito da auditoria operacional realizada no TC 008.932/2025-5, foi identificado quadro de morosidade, baixa previsibilidade e insuficiente transparência na tramitação dos pedidos de regularização, problema que afeta diretamente a jornada do produtor e repercute sobre a formalização da atividade e o acesso a crédito, à assistência técnica, aos mercados e às políticas públicas.

3. Naqueles autos, foi proferido o Acórdão 517/2026-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal, entre outras medidas, expediu a seguinte recomendação ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA):

"*9.4.3. realize, em articulação com a Marinha do Brasil e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, diagnóstico dos principais desafios relacionados aos procedimentos de cessão de águas da União para fins de aquicultura e desenvolva, a partir desse diagnóstico, ações visando desburocratizar, simplificar e modernizar os procedimentos de regularização dos projetos de aquicultura em águas da União;*"

4. Na mesma oportunidade, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) propôs que a aludida recomendação fosse monitorada em processo apartado (objeto destes autos), com o estabelecimento de Compromisso Cidadão visando ao aprimoramento dos procedimentos de cessão de águas da União para aquicultura. A proposta foi acolhida por meio do subitem 9.8 da aludida decisão.

5. De antemão, acolho integralmente a análise e as conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo a este voto como razões de decidir.

6. O Compromisso Cidadão constitui instrumento inovador e voluntário de cooperação interinstitucional e social destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor ao cidadão, sendo que o Tribunal atua como facilitador, colaborando com a coordenação e o acompanhamento das ações a serem desenvolvidas pelas partes, conforme pacto celebrado.

7. Importa mencionar que, nesta mesma sessão plenária, está sendo apreciada proposta de regulamentação do instrumento do Compromisso Cidadão, no âmbito do TC 015.149/2026-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, com a definição dos fundamentos, requisitos, etapas, procedimentos para formalização, implementação, monitoramento e avaliação dos compromissos e do

papel do TCU nesse contexto. A presente proposta está alinhada aos ditames da referida proposta de regulamentação.

8. No caso concreto, verificou-se que a regularização de projetos aquícolas em águas da União não se desenvolve em uma única instância administrativa. Envolve, em diferentes momentos, o MPA, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Marinha do Brasil e outros atores institucionais. No entanto, para o produtor, essa multiplicidade de etapas é percebida como uma única trajetória administrativa, cujo sucesso depende da coordenação entre os órgãos e da capacidade de oferecimento de informações claras, prazos razoáveis e tratamento uniforme.

9. A avaliação realizada na auditoria revelou problemas relacionados à desconexão e à fragmentação entre os órgãos envolvidos, sendo que, atualmente, o processo de regularização dos projetos de aquicultura é caracterizado pela incerteza, pela morosidade e pelo retrabalho. Esses problemas impõem custos elevados ao setor produtivo e acabam por estimular a informalidade.

10. Nesse contexto, o Compromisso Cidadão da Aquicultura representa resposta institucional adequada aos problemas diagnosticados. Não se trata apenas de monitorar determinações ou recomendações, mas de estimular a construção conjunta de soluções verificáveis, com responsabilidades definidas, produtos, prazos, indicadores, governança integrada e participação do setor produtivo.

11. Verifico que a construção do compromisso ocorreu de forma progressiva e colaborativa. As reuniões realizadas entre a equipe da AudSustentabilidade, o MPA, a SPU e a Marinha do Brasil no período de maio a julho de 2026 permitiram aos partícipes compreender o fluxo de regularização, identificar causas comuns e específicas da morosidade e estruturar árvore de problemas e definir frentes de ação. A iniciativa busca criar uma jornada mais simples, organizada e transparente para o produtor, sem comprometer a segurança da navegação, a legalidade e a sustentabilidade.

12. Relevante assinalar a inclusão das entidades representativas dos aquicultores na governança do pacto, não apenas como interessados, mas também como corresponsáveis por medidas voltadas à melhoria da qualidade dos projetos e à redução de retrabalho.

13. A minuta do Termo de Compromisso Cidadão da Aquicultura, juntada à peça 41 destes autos, prevê a vigência inicial de dezoito meses a partir de sua assinatura. No documento, restaram claras as participações de cada parte envolvida. O **TCU**, como já dito, atuará como articulador, facilitador e indutor do monitoramento público, sem assumir funções executivas ou decidir processos individuais.

14. Já o **MPA** será responsável pela liderança institucional e gestão da informação pública, tendo por principais compromissos, entre outros: i) coordenar o Comitê de Governança do Compromisso Cidadão; ii) implantar painel gerencial para consulta pública do *status* e do tempo de tramitação dos processos; iii) aperfeiçoar a ferramenta de visualização de áreas aquícolas disponíveis e com potencial de estruturação; iv) elaborar o Plano de Desenvolvimento do Sistema de Gestão da Aquicultura; e v) publicar *checklist* único de documentos e um guia prático ao interessado.

15. A **SPU**, por sua vez, atuará na padronização e na supervisão da destinação de áreas, tendo por principais ações previstas no compromisso: i) consolidar e disseminar um fluxo nacional padronizado para a destinação de áreas ao MPA; ii) orientar e monitorar o desempenho das superintendências regionais para reduzir estoques e gargalos; iii) implantar painel gerencial simples para acompanhamento dos processos demandados; e iv) realizar encontros e alinhamentos virtuais para uniformizar critérios de análise.

16. À **Marinha do Brasil** competirá a análise de risco e a preservação da segurança da navegação. Os principais compromissos a serem assumidos são os seguintes: i) simplificar o fluxo de análise técnica sem comprometer a segurança aquaviária; ii) estudar e executar projeto-piloto de análise agrupada/por área (em reservatórios ou regiões de baixo risco à navegação); iii) reavaliar critérios de vistorias *in loco*, priorizando análises documentais ou geoespaciais quando viável; e iv) realizar treinamentos com organizações militares envolvidas no processo.

17. Adicionalmente, as **entidades representativas dos aquicultores** atuarão na qualificação da demanda e no engajamento do setor produtivo. No Termo de Compromisso, figurarão como corresponsáveis pelo êxito das ações previstas, devendo, entre outras atividades: i) divulgar os *checklists*, manuais e materiais de orientação junto aos produtores e consultores; ii) mobilizar o setor para a apresentação de projetos completos e respostas rápidas a pendências; e iii) colaborar com o monitoramento cidadão e levar as dificuldades reais do produtor às reuniões de governança.
18. Destaco ainda a vedação expressa, no item 6 da minuta, ao uso do Compromisso Cidadão para obtenção de favorecimentos individuais e interferência indevida em análises técnicas.
19. Importa mencionar também que o Plano de Ação anexado ao Termo de Compromisso está estruturado em **oito eixos temáticos**, quais sejam:

    Eixo 1: Governança Integrada e Monitoramento Público;
    Eixo 2: Transparência e Gestão da Informação pelo MPA;
    Eixo 3: Padronização, Supervisão e Gestão Processual pela SPU;
    Eixo 4: Simplificação, Análise de Risco e Acompanhamento pela Marinha;
    Eixo 5: Áreas Estruturadas, Poligonais e Planejamento Territorial;
    Eixo 6: Qualidade dos Projetos e Corresponsabilidade dos Interessados;
    Eixo 7: Comunicação Pública e Fortalecimento da Aquicultura; e
    Eixo 8: Monitoramento, Avaliação e Ajustes do Compromisso.

20. Além disso, foram sugeridos **indicadores mínimos** para mensurar os resultados e a governança do compromisso, que se utilizarão de métricas como: tempo médio total de tramitação e tempo individual gasto em cada órgão (MPA, SPU e Marinha do Brasil); tempo retido com o interessado para saneamento de pendências; percentual de processos com exigência de complementação e número médio de ciclos de devolução; e volume de estoque de processos parados há mais de 90, 180 e 365 dias.
21. Observo que as manifestações dos órgãos envolvidos confirmam a adesão ao desenho geral do Termo de Compromisso. As sugestões apresentadas, especialmente pela Marinha do Brasil e pelo MPA, têm natureza de aperfeiçoamento, uma vez que buscam explicitar a repartição de responsabilidades, preservar competências institucionais, conferir maior segurança jurídica e adequar as ações às condições operacionais de execução. Não afastam, portanto, o objetivo central do pacto.
22. Destaco, ainda, a pertinência de se distinguir o monitoramento do cumprimento das demais deliberações do Acórdão 517/2026-Plenário do acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão. Embora relacionados, os objetos possuem naturezas distintas. O primeiro volta-se à verificação das medidas adotadas para atender as recomendações e determinações já expedidas pelo Tribunal; o segundo deve medir a implementação do pacto e, principalmente, seus efeitos sobre a experiência concreta do produtor.
23. Por isso, reputo adequada a proposta da unidade técnica de organizar este acompanhamento em eixos de estruturação, execução, desempenho e resultado. A assinatura do termo é etapa relevante, mas não se confunde com a solução do problema público.
24. A efetividade da iniciativa deverá ser aferida a partir de evidências sobre redução de prazos, diminuição de retrabalho, melhoria da previsibilidade, ampliação da transparência e preservação das análises técnicas necessárias à segurança da navegação, à gestão patrimonial e à legalidade. Assim, o acompanhamento não deve se reter ao mero cotejo formal de cronogramas, mas sim avaliar o impacto real junto ao aquicultor.
25. Em síntese, considero que o Compromisso Cidadão da Aquicultura apresenta formato coerente com as causas identificadas na auditoria e nas discussões posteriores, além de constituir instrumento compatível com uma atuação de controle orientada à solução de problemas públicos complexos. A iniciativa preserva as competências dos órgãos envolvidos, promove a coordenação interinstitucional, incorpora a participação social e estabelece bases para avaliação objetiva de resultados.

26. Por fim, parabenizo as equipes técnicas deste Tribunal, do MPA, da SPU e da Marinha do Brasil, bem como os representantes do setor produtivo, pelo esforço interinstitucional em tornar factível o compromisso, visando ao aprimoramento dos processos de regularização dos projetos de aquicultura em águas da União.

27. Também não posso deixar de louvar a iniciativa do Ministro Vital do Rêgo e de sua equipe, ao priorizar a aproximação entre o Tribunal e a sociedade, com foco em resultados práticos que promovam melhorias no bem-estar da população. Estou certo de que o Compromisso Cidadão possibilitará uma atuação mais efetiva do TCU em casos como o tratado nestes autos, que envolvem uma multiplicidade de atores em prol da resolução de um problema complexo e sistêmico e, consequentemente, da valorização do cidadão.

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 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2755/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.956/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário, que visa acompanhar as medidas relacionadas à melhoria dos processos de regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, à construção e implementação do Compromisso Cidadão da Aquicultura;

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

9.1. considerar em implementação a recomendação constante no subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário;

9.2. aprovar a proposta de Compromisso Cidadão a ser pactuada entre o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União, a Marinha do Brasil e entidades representativas dos aquicultores, na qual o Tribunal de Contas da União atua como articulador, autorizando a assinatura do termo constante da peça 41 destes autos;

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a prosseguir, nestes autos, o monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário e o acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão, avaliando, nas etapas subsequentes, não apenas a execução das ações pactuadas, mas também os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização dos projetos de aquicultura; e

9.4. comunicar esta deliberação ao Ministério da Pesca e Aquicultura, à Secretaria do Patrimônio da União e à Marinha do Brasil.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2755-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – tagColegiado
TC 015.149/2026-9
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. COMPROMISSO CIDADÃO. INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E SOCIAL DESTINADO À CONSTRUÇÃO PACTUADA DE SOLUÇÕES PARA PROBLEMAS PÚBLICOS COMPLEXOS E SISTÊMICOS. ORIENTAÇÃO CONSTANTE DO ACÓRDÃO 309/2026-TCU-PLENÁRIO. PROPOSTA ELABORADA POR GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA ORDEM DE SERVIÇO-SEGECEX 3/2026. REVISÃO PELA SEGECEX. APROVAÇÃO PELA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO GERAL. SUBMISSÃO DO PROJETO AO PLENÁRIO PARA OFERECIMENTO DE EMENDAS E SUGESTÕES. EMENDAS DE MINISTRO. SUGESTÕES DO MPTCU. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado à elaboração de projeto de instrução normativa para regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão.

2. O feito decorre de orientação constante do **Acórdão 309/2026-TCU-Plenário**, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, proferido em auditoria operacional destinada a avaliar a governança dos sistemas de fiscalização profissional. Naquela oportunidade, o Tribunal autorizou a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a promover acompanhamento contínuo desses sistemas e a iniciar diálogo com as instituições envolvidas para avaliar a viabilidade da celebração de Compromissos Cidadãos voltados à pactuação de indicadores de efetividade e à promoção de melhorias estruturantes. Orientou, ainda, a elaboração de proposta de normatização do instrumento, com a definição de seus fundamentos, requisitos e etapas, dos procedimentos para formalização, implementação, monitoramento e avaliação e do papel institucional do TCU.

3. Em cumprimento à deliberação, e com fundamento no art. 33, inciso I, da Resolução-TCU 373/2024, a Segecex constituiu, mediante a Ordem de Serviço-Segecex 3, de 19/3/2026, grupo de trabalho integrado por representantes de diversas unidades do Tribunal, com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação do Compromisso Cidadão no âmbito do controle externo (peça 4). Paralelamente, foram desenvolvidas experiências práticas e estudos destinados a consolidar conceitos, identificar boas práticas e estruturar metodologia compatível com as competências constitucionais desta Corte. Entre essas iniciativas, destacam-se os projetos-piloto instituídos pelas Ordens de Serviço-Segecex 2 e 4/2026.

4. Segundo consignado pelo Grupo de Trabalho, as experiências então em curso evidenciaram a conveniência de regulamentação específica, de modo a estabelecer parâmetros comuns sobre os requisitos de instauração, competências decisórias, procedimentos de formalização, mecanismos de acompanhamento, critérios de transparência e formas de avaliação. A proposta busca, assim, conferir segurança jurídica, uniformidade procedimental e adequada governança ao novo instrumento, preservando as competências constitucionais e legais do Tribunal.

5. Concluídos os trabalhos do Grupo de Trabalho, a Segecex examinou a proposta e manifestou-se favoravelmente à regulamentação, destacando que o instrumento busca conferir segurança jurídica, uniformidade procedimental e adequada governança à atuação colaborativa, sem afastar as competências constitucionais e legais do Tribunal. Após ajustes na minuta, a matéria foi encaminhada à Comissão de Coordenação Geral – CCG (peças 5 e 6).

6. Antes da apreciação pela Comissão, a Segecex solicitou ajuste adicional, com a inclusão do dispositivo referente à etapa formal de aprovação do conteúdo do Termo de Compromisso Cidadão, que passou a constituir o art. 16 da minuta. A versão revista foi juntada à peça 7. Em reunião realizada em 11/8/2026, a CCG aprovou o projeto na forma desse documento e determinou o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para avaliação e eventual sorteio de relator, nos termos do art. 74 do Regimento Interno do TCU (peça 8).

7. Nos termos da minuta revisada (peça 7), o Compromisso Cidadão foi concebido como instrumento **voluntário, colaborativo e não sancionatório**, destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor para o cidadão. Nesse arranjo, o TCU atua de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo, sem prejuízo do exercício de suas atribuições de controle externo. A proposta também prevê, entre seus fundamentos, a centralidade no cidadão, a escuta ativa da sociedade, o aperfeiçoamento de políticas públicas, a participação cidadã, a cooperação interinstitucional, a articulação federativa, a abordagem sistêmica, a inovação e a orientação para resultados.

8. A minuta restringe a utilização do instrumento a problemas de impacto social significativo, complexos ou sistêmicos, cuja solução demande atuação coordenada de múltiplos atores e apresente viabilidade de transformação mediante cooperação. Exige-se, ainda, compatibilidade da iniciativa com as competências do Tribunal e potencial de geração de valor público e de mudanças estruturantes. O Compromisso Cidadão deverá ser precedido de fase preparatória, de caráter exploratório e não vinculante, destinada à delimitação do problema, à escuta dos atores institucionais e sociais, à avaliação da viabilidade da cooperação e à construção preliminar do arranjo colaborativo.

9. Quanto ao procedimento, a proposta admite que a iniciativa parta de ministro relator ou do Colegiado, de unidade técnica do Tribunal, de membro do Ministério Público junto ao TCU ou de terceiro com relação legítima e direta com o problema público. O início das tratativas dependerá de autorização do Plenário, mediante acórdão proferido no processo em que apresentada a proposta. Concluída a fase preparatória, será elaborado, de forma colaborativa, o **Termo de Compromisso Cidadão – TCC**, no qual deverão constar, entre outros elementos, os objetivos, metas e indicadores pactuados, as ações e responsabilidades dos participantes, os prazos e marcos de acompanhamento, os mecanismos de avaliação e transparência e as hipóteses de encerramento.

10. A versão revisada da minuta estabelece, ainda, etapa formal de aprovação do conteúdo do TCC. Concluída sua elaboração e obtida a anuência dos partícipes, os autos serão submetidos ao

ministro relator, que poderá aprovar o termo por decisão monocrática caso verifique sua conformidade com a instrução normativa e com os parâmetros estabelecidos no acórdão que autorizou as tratativas, ou submetê-lo ao Plenário quando a relevância institucional, a abrangência dos compromissos, seus potenciais impactos ou outras circunstâncias recomendarem haver apreciação colegiada. A aprovação do termo constitui condição para sua posterior formalização.

11. A implementação observará o plano de ação integrante do termo e será acompanhada por unidade técnica e pelo relator. A minuta prevê o emprego, sempre que possível, de indicadores de efetividade e a divulgação dos resultados, ao mesmo tempo em que explicita que o Tribunal não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais próprias dos partícipes. Ao término do ciclo, haverá avaliação dos resultados e do aprendizado institucional, com elaboração de Relatório de Resultados e Aprendizado Institucional e de Relatório Público de Devolutiva à Sociedade, este último em linguagem simples e acessível (peça 7).

12. Completam a proposta disposições relativas ao suporte da Secretaria de Relacionamento Institucional, à adoção de medidas para promover equilíbrio e pluralidade entre os participantes, à adequação dos sistemas informatizados do Tribunal e à disponibilização de plataforma digital para interação entre os partícipes, monitoramento dos resultados e transparência. A minuta autoriza, ainda, o Presidente do TCU a expedir orientações gerais para sua aplicação.

13. Nesses termos, fui sorteado para relatar o feito.

14. Na sessão plenária de 2/9/2026, comuniquei ao Colegiado o sorteio, apresentei síntese do projeto normativo. Com fundamento no art. 75, § 1º, do Regimento Interno, submeti o projeto constante da peça 7 ao Plenário, com proposta de abertura do prazo de 15 dias para oferecimento de emendas pelos ministros e de sugestões pelos ministros-substitutos e pela procuradora-geral do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 11).

15. Encerrado o prazo em 17/9/2026, não foram apresentadas sugestões pelos ministros-substitutos.

16. Por meio do Memorando 04/2026-Gab. Min-JGO, de 11/9/2026, o Ministro Jorge Oliveira apresentou, nos termos dos arts. 76 e 77 do Regimento Interno, três emendas modificativas ao projeto (peça 14): a primeira, ao art. 10, § 1º, para explicitar que o interesse do terceiro interessado na construção de soluções deve ser público; a segunda, aos arts. 23 e 24, para inverter sua ordem e prever que os resultados consolidados ao final do ciclo sejam submetidos pelo relator ao Plenário, que decidirá sobre o encerramento do feito ou a realização de novos ciclos; e a terceira, ao art. 28, para autorizar o Presidente a expedir, além de orientações gerais, os atos necessários à regulamentação da instrução normativa.

16. O Ministério Público junto ao Tribunal encaminhou, pelo Ofício 117/2026-GAEX, de 17/9/2026, subscrito pela Procuradora-Geral (peça 12), duas contribuições. Na primeira, o Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé observa que o projeto inclui o membro do MPTCU entre os legitimados a propor a instauração (art. 10, inciso III). Sugere que, nas propostas de iniciativa de membro do Ministério Público, seja assegurada a participação do Parquet ao menos na elaboração ou na formalização do Termo de Compromisso Cidadão e no acompanhamento da implementação do plano de ação, e que se considere a atuação do MPTCU como fiscal da ordem jurídica, com oitiva depois de elaborado o Termo e antes do envio dos autos ao relator. Na segunda, o Procurador Rodrigo Medeiros de Lima propõe deslocar os arts. 7º a 9º do Capítulo II para nova seção do Capítulo III, dedicada à fase preparatória e posterior à que trata da instauração, e acrescentar parágrafo que faculte a membro do MPTCU participar dessa fase.

17. Em 1º/10/2026, a Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo solicitou, por mensagem eletrônica (peça 13), que o art. 19, § 2º, passasse a prever também a entrada de novos partícipes durante a implementação do Compromisso, e não apenas sua saída.

É o relatório.

VOTO

Aprecio processo administrativo referente a projeto de instrução normativa destinado a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão.

2. A iniciativa decorre do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, proferido no âmbito de auditoria operacional que avaliou a governança dos sistemas de fiscalização profissional. Naquela oportunidade, o Tribunal autorizou a Secretaria-Geral de Controle Externo a iniciar diálogo com essas instituições para analisar a viabilidade de celebração de Compromissos Cidadãos e orientou a constituição de grupo de trabalho destinado a elaborar proposta de regulamentação do instrumento.

3. Em cumprimento à deliberação, a Segecex constituiu, mediante a Ordem de Serviço-Segecex 3, de 19/3/2026, grupo de trabalho com representantes de diversas unidades desta Corte, que consolidou estudos e experiências então em andamento e apresentou a proposta normativa objeto destes autos.

4. A matéria foi posteriormente examinada pela secretaria e submetida à Comissão de Coordenação Geral, que, em reunião realizada em 11/8/2026, aprovou a versão revista constante da peça 7. Após o sorteio da relatoria, o projeto foi apresentado ao Plenário, nos termos do art. 75 do Regimento Interno, com abertura de prazo para emendas e sugestões (peças 8 e 11).

5. A proposta de normativo se mostra consistente e aderente aos seus objetivos. Contudo, identificam-se pontos passíveis de aprimoramento, conforme detalhado a seguir neste voto.

II

6. O controle externo tem experimentado, nos últimos anos, importante ampliação de seus instrumentos de atuação. Sem abandonar suas funções tradicionais de fiscalização, julgamento e responsabilização, o Tribunal passou a desenvolver mecanismos que privilegiam o diálogo institucional, a prevenção de conflitos, a construção conjunta de soluções e a busca de resultados concretos para a sociedade.

7. A experiência mais consolidada dessa evolução é a disciplina das soluções consensuais, instituída pela IN-TCU 91/2022. O normativo partiu do reconhecimento de que a interlocução entre Tribunal, gestores e particulares pode contribuir para solucionar problemas de interesse público com maior segurança jurídica e efetividade, em consonância com o espaço conferido à autocomposição pela Lei 13.140/2015 e com a diretriz de prevenção prevista no Decreto 9.830/2019.

8. A experiência institucional foi posteriormente aprofundada. Em 2025, a IN-TCU 101 aperfeiçoou o procedimento de solução consensual, ampliando os mecanismos de transparência e participação social e reforçando o exame da juridicidade, da vantajosidade e dos riscos das soluções propostas. A estrutura da SecexConsenso também evidencia que a consensualidade e a prevenção de conflitos se incorporaram aos processos de trabalho da Corte.

9. O Compromisso Cidadão se insere nessa mesma evolução institucional, embora não se confunda com o procedimento regulado pela IN 91/2022.

10. No Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, foi ressaltado que o instrumento compartilha com as soluções consensuais princípios como diálogo, construção conjunta e busca por acordos, mas apresenta caráter mais estratégico e colaborativo, com foco no aprimoramento das políticas públicas, na inovação e na transformação sustentável das capacidades institucionais. O objetivo não é substituir o controle tradicional, mas complementá-lo e potencializá-lo.

11. Essa distinção é importante. A solução consensual, em regra, parte de determinada controvérsia já identificada, em relação à qual se busca uma composição juridicamente adequada. O Compromisso Cidadão possui campo potencialmente anterior e mais amplo: dirige-se a problemas públicos complexos, sistêmicos e persistentes, cuja superação depende da articulação de diferentes instituições, níveis de governo e segmentos da sociedade.

12. Trata-se de inovação que considero especialmente promissora. Muitos problemas enfrentados pela Administração Pública não decorrem de uma única ilegalidade ou de conduta

individualizada passível de correção. São situações produzidas pela fragmentação de competências, por incentivos desalinhados, pela insuficiência de coordenação e pela participação de múltiplos atores, circunstâncias em que o diálogo estruturado pode produzir resultados que dificilmente seriam obtidos apenas com instrumentos tradicionais de controle.

13. A proposta de normativo examinada capta adequadamente essas características. O Compromisso Cidadão é concebido como instrumento voluntário, não sancionatório e orientado à construção pactuada de soluções, no qual o Tribunal atua de forma isenta como indutor, articulador e facilitador. Ao mesmo tempo, o texto preserva expressamente as competências constitucionais e legais desta Corte.

14. A minuta também estabelece salvaguarda de especial importância ao prever que o TCU não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais atribuídas aos partícipes. Evita-se, desse modo, que a atuação colaborativa seja confundida com cogestão da política pública ou com substituição dos agentes administrativos constitucional e legalmente competentes.

III

15. Sob o aspecto formal, considero adequado o emprego do tipo de norma escolhido - instrução normativa.

16. O art. 3º da Lei 8.443/1992 confere ao Tribunal poder regulamentar no âmbito de sua competência e jurisdição, autorizando-o a expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. O art. 2º do Regimento Interno reproduz essa competência, ao passo que seu art. 67, inciso I, reserva a forma de instrução normativa ao disciplinamento de matérias que envolvam pessoas, órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição desta Corte.

17. A matéria se enquadra nessas disposições. Embora o Compromisso Cidadão envolva aspectos da organização interna do Tribunal, sua disciplina alcança também órgãos, entidades e demais participantes externos, estabelece requisitos de instauração, define procedimento de elaboração e acompanhamento de compromissos e disciplina a interação dessas partes com o TCU.

18. Tampouco identifico incompatibilidade estrutural entre o instrumento proposto e a Lei Orgânica. A minuta condiciona sua utilização à existência de problema compatível com a atuação e as competências do Tribunal e resguarda as responsabilidades e autonomias institucionais dos partícipes.

19. Considero conveniente, apenas para afastar qualquer dúvida interpretativa decorrente da possibilidade de participação de entes de diferentes esferas federativas e de atores não submetidos à jurisdição desta Corte, explicitar no art. 2º que a participação no Compromisso não amplia a jurisdição do TCU nem sujeita partícipe não jurisdicionado ao controle externo para além das hipóteses previstas na Constituição e na lei.

20. Trata-se, nesse ponto, de aperfeiçoamento textual que visa à segurança jurídica.

21. Há, ademais, três questões que demandam ajuste em razão da distribuição legal e regimental das competências decisórias desta Corte.

IV

22. A primeira diz respeito ao art. 16 da minuta. Pela redação da peça 7, concluída a elaboração do Termo de Compromisso Cidadão e obtida a anuência dos partícipes, os autos são remetidos ao ministro relator. O § 1º permite a aprovação do termo por decisão monocrática sempre que forem considerados atendidos os requisitos da instrução normativa e os parâmetros do acórdão que autorizou as tratativas. Apenas quando o relator entender necessária a apreciação colegiada é que a proposta será submetida ao Plenário.

23. Não considero adequada essa distribuição de competência.

24. A Lei 8.443/1992 estabelece, em seus arts. 11 e 40, que o relator preside a instrução do processo e adota, por despacho singular, as providências necessárias ao seu saneamento, submetendo posteriormente o feito ao colegiado competente para decisão de mérito. O art. 157 do Regimento Interno segue a mesma lógica ao circunscrever as atribuições singulares ordinárias do relator à condução da instrução e ao saneamento dos autos.

25. A aprovação de um Termo de Compromisso Cidadão ultrapassa esse plano instrutório. Cuida-se de decisão que chancela compromissos assumidos em processo promovido pelo próprio Tribunal, estabelece parâmetros para sua atuação futura, legitima a assinatura institucional do ajuste e dá origem ao posterior acompanhamento de resultados.

26. Não há, ademais, previsão regimental que atribua às Câmaras essa matéria. Incide, portanto, o art. 15, inciso I, alínea "s", do Regimento Interno, que confere ao Plenário competência privativa para deliberar sobre assuntos não incluídos expressamente entre as competências das Câmaras.

27. Ainda que se aproximasse o Termo de Compromisso dos acordos de cooperação previstos no art. 296 do Regimento Interno, não se chegaria à competência do relator. O regime dos acordos de cooperação prevê aprovação pelo Plenário ou, nos limites de delegação colegiada, pela Presidência, a quem também cabe a assinatura institucional, jamais ao relator individualmente considerado.

28. Há, ainda, importante parâmetro institucional na disciplina das soluções consensuais. A IN-TCU 91/2022 determina que o relator submeta ao Plenário a proposta de solução, a este cabendo acolhê-la, recusá-la ou sugerir-lhe alterações; a formalização ocorre posteriormente. Essa governança decisória foi mantida e reforçada nas sucessivas alterações da norma.

29. Embora, como já assinalei, os dois instrumentos não sejam idênticos, não vislumbro fundamento para que o Compromisso Cidadão — que pode envolver vários órgãos, diferentes esferas federativas, sociedade civil e metas de transformação de políticas públicas — disponha de governança decisória menos colegiada que aquela adotada para as soluções consensuais.

30. Proponho, por isso, substituir os §§ 1º a 3º do art. 16 por quatro parágrafos, de modo a estabelecer que o relator, concluída a instrução, submeta o Termo de Compromisso ao Plenário, ao qual caberá aprová-lo, rejeitá-lo ou propor ajustes, caso em que a formalização dependerá da anuência expressa dos partícipes ao texto ajustado.

31. Questão semelhante ocorre em relação ao art. 23, que atribui ao relator a formalização da conclusão do Compromisso Cidadão por despacho, após relatório da unidade técnica.

32. A conclusão pode decorrer do cumprimento integral das metas, mas também — nos termos do art. 22 — de decisão consensual dos partícipes, de inviabilidade superveniente ou da perda das condições de voluntariedade, neutralidade ou cooperação necessárias à manutenção do ajuste.

33. Nessas últimas hipóteses, não se cuida de simples providência de expediente. A decisão envolve avaliação sobre a subsistência do compromisso que recebeu chancela institucional do Tribunal e pode importar cessação de metas ou obrigações ainda não integralmente satisfeitas.

34. Em atenção à mesma lógica de competência colegiada que orienta a aprovação, considero mais adequado que o relatório conclusivo seja submetido pelo relator ao Plenário, ao qual caberá decidir sobre o encerramento do Compromisso, na forma do art. 24 da minuta que ora apresento, precedido da avaliação de que trata o art. 23.

V

35. Já o art. 28 autoriza o Presidente do Tribunal a expedir "*orientações gerais acerca desta Instrução Normativa*".

36. A previsão é compreensível, sobretudo diante do caráter inovador do instrumento e da necessidade de solucionar questões operacionais que venham a surgir em sua aplicação. A redação, contudo, é ampla o suficiente para admitir interpretação segundo a qual essas orientações poderiam inovar no próprio conteúdo normativo.

37. Essa leitura não se harmonizaria com o art. 15, inciso I, alínea "q", do Regimento Interno, que reserva privativamente ao Plenário a deliberação sobre matéria regimental ou de caráter normativo, nem com o procedimento de elaboração e alteração de atos normativos previsto nos arts. 72 a 84 do RITCU.

38. Proponho, assim, manter a competência prevista no dispositivo, porém a restringindo expressamente à expedição de orientações de natureza administrativa e operacional.

VI

39. Além dessas questões de competência, sugiro alguns aperfeiçoamentos pontuais destinados a conferir maior clareza ao modelo, sem alterar sua essência.

40. O primeiro se refere à voluntariedade. O art. 4º caracteriza o Compromisso Cidadão como instrumento voluntário. O art. 8º da minuta, entretanto, admite sua instauração quando houver condições mínimas de cooperação **ou** manifestação voluntária de interesse dos potenciais partícipes. Entendo mais coerente exigir ambos os elementos (condições mínimas de cooperação **e** manifestação voluntária).

41. De modo semelhante, o parágrafo único do art. 14 dispõe que a discordância de um partícipe não impede a celebração do compromisso, salvo quando comprometer os resultados pretendidos. A regra deve ser preservada quanto à possibilidade de prosseguimento com os demais interessados, mas convém deixar expresso que nenhuma obrigação poderá ser atribuída a quem não a tenha aceitado.

42. A cautela está em sintonia com a própria lógica que orienta os mecanismos de autocomposição. A autonomia da vontade, a busca do consenso e a possibilidade de não permanência no procedimento constituem elementos reconhecidos na Lei 13.140/2015.

43. Sugiro também corrigir, no art. 21, a denominação da unidade incumbida do apoio à articulação institucional. A atual estrutura do Tribunal contempla a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), unidade em cuja finalidade está incluída expressamente a promoção da integração e cooperação entre o TCU, cidadãos, diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e outros atores públicos e privados.

44. Por fim, no art. 27, considero mais preciso substituir a referência à "atuação dos auditores" pela atuação das unidades e dos servidores envolvidos no Compromisso e ressalvar expressamente sua independência técnica e o pleno exercício das competências de controle externo.

VII

45. Dentro do prazo regimental, o Ministro Jorge Oliveira ofereceu três emendas modificativas ao projeto (peça 14), sobre as quais passo a emitir parecer, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

46. A primeira altera o art. 10, § 1º, para que o terceiro interessado demonstre "relação legítima e direta com o problema e interesse público na construção de soluções". Acolho a preocupação que a inspira: a abertura do instrumento a entidades privadas e coletivos exige que seu interesse na solução seja compatível com o interesse público, e não mera projeção de interesse particular. Preservo, contudo, a referência ao "problema público", expressão que estrutura toda a norma e consta do próprio inciso IV do art. 10. A redação passa a exigir relação legítima e direta com o problema público e interesse, compatível com o interesse público, na construção de soluções. Parecer favorável em parte.

47. A segunda emenda inverte a ordem dos arts. 23 e 24 e atribui ao Plenário a decisão sobre o encerramento do Compromisso ou a realização de novos ciclos. Quanto à competência do Plenário, a emenda converge com o ajuste que já propus (§§ 31-34). Acolho também a inversão, pois a avaliação do ciclo deve logicamente preceder e instruir a deliberação sobre seu encerramento, bem como a possibilidade de novo ciclo. Faço duas ressalvas. Mantenho o relatório conclusivo da unidade técnica como peça de instrução da deliberação, por ser a única avaliação independente do ciclo, ao lado dos relatórios elaborados em conjunto com os partícipes. E condiciono o novo ciclo à anuência expressa dos partícipes, em respeito à voluntariedade que caracteriza o instrumento, com atualização do Termo na forma do art. 16, uma vez que a decisão colegiada não pode impor a continuidade de compromisso voluntariamente assumido. Parecer favorável em parte.

48. A terceira emenda amplia o art. 28 para autorizar o Presidente a expedir "os atos necessários à regulamentação" da instrução normativa, e a justificativa esclarece que se cogita de portarias e resoluções. Não posso acolhê-la nesses termos. Resolução é forma de deliberação do Plenário (art. 67 do Regimento Interno), e a disciplina de matéria de caráter normativo é competência privativa do colegiado (art. 15, inciso I, alínea "q"), sujeita ao procedimento dos arts. 72 a 84, razões que já me levaram a restringir o dispositivo (§§ 35-38). Acolho, apenas, a explicitação de que a

Presidência poderá expedir não só orientações, mas também atos de natureza administrativa e operacional necessários à execução da norma, como a definição de fluxos e a estruturação da plataforma prevista no art. 26, sem inovação no conteúdo normativo. Parecer favorável em parte, contrário quanto à autorização para atos de regulamentação.

VIII

49. O Ministério Público junto ao Tribunal, já na fase de sugestões, encaminhou, por meio do Ofício 117/2026-GAEX (peça 12), contribuições destinadas a explicitar sua participação no Compromisso Cidadão e a aperfeiçoar a organização dos dispositivos relativos à instauração e à fase preparatória.

50. Acolho a proposta de concentrar no Capítulo III os dispositivos de natureza procedimental, mas não considero conveniente separar a instauração e a fase preparatória em seções sucessivas. A preparação pode anteceder a decisão de instauração ou desenvolver-se concomitantemente à elaboração da respectiva proposta, inclusive com aproveitamento de elementos produzidos em fiscalizações ou outros processos em curso, possibilidade que explicito em novo § 3º do art. 7º da minuta. Por isso, ambas as matérias serão reunidas em uma única seção, sem estabelecimento de sequência rígida entre elas.

51. Acolho, em parte, as sugestões relativas à participação do MPTCU em diferentes fases do compromisso. O art. 81 da Lei 8.443/1992 e o art. 62 do Regimento Interno lhe atribuem a missão de guarda da lei e de dizer de direito nos assuntos submetidos ao Tribunal, e a IN-TCU 91/2022 já prevê sua manifestação no procedimento de solução consensual. O texto da norma passa, assim, a facultar sua participação na fase preparatória (art. 7º, § 2º) e a prever sua manifestação, como fiscal da ordem jurídica, depois de elaborado o Termo e antes da remessa dos autos ao relator (art. 16, caput).

52. Não incorporo a sugestão de assegurar a participação de membro do MPTCU na elaboração ou na formalização do Termo e no acompanhamento de sua implementação quando a proposta for de sua iniciativa, pois sua atuação como fiscal da ordem jurídica fica assegurada pela manifestação prévia à apreciação do Termo e por sua presença nas deliberações do Plenário sobre a aprovação e o encerramento.

53. Sobreveio, ainda, solicitação da Segecex (peça 13) para que o art. 19, § 2º, contemple também a entrada de novos partícipes durante a implementação do Compromisso, e não apenas sua saída. Acolho o ajuste. A dinâmica própria dos problemas públicos complexos pode revelar, no curso da execução, a conveniência de incorporar ator mais bem posicionado para contribuir para determinada dimensão da solução, mantidas a voluntariedade e a avaliação conjunta dos impactos sobre o processo e as metas pactuadas. A redação passa, portanto, a prever a entrada ou a saída de partícipe, com comunicação formal ao relator e aos demais envolvidos.

IX

54. Em síntese, proponho preservar a concepção e o conteúdo substancial da proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho e aprovada pela Comissão de Coordenação Geral, promovendo os seguintes ajustes: atribuir ao Plenário a aprovação e a conclusão dos Compromissos, com possibilidade de novo ciclo mediante anuência dos partícipes; delimitar a competência da Presidência para orientações e atos operacionais; explicitar que o instrumento não amplia a jurisdição desta Corte; reforçar a voluntariedade e a necessidade de anuência para assunção de obrigações; corrigir a denominação da SRI; preservar expressamente a independência técnica dos servidores envolvidos; concentrar, no Capítulo III e em uma mesma seção, as regras de instauração e fase preparatória, com previsão de aproveitamento de elementos de outros processos; disciplinar a participação do MPTCU; acolher em parte as emendas do Ministro Jorge Oliveira; e admitir, durante a implementação, a entrada ou a saída de partícipes, com avaliação de seus impactos, além de ajustes de redação que não alteram o conteúdo.

55. Por preservarem a concepção e o conteúdo substancial do projeto original, os ajustes não configuram substitutivo, nos termos do art. 75, § 3º, do Regimento Interno, razão pela qual não há reabertura de prazo para emendas e sugestões.

56. Com essas alterações, considero que a norma concilia adequadamente duas exigências que devem caminhar juntas: de um lado, permitir que o TCU explore formas inovadoras, participativas e orientadas a resultados para enfrentar problemas públicos complexos; de outro, que lhe assegure ocorrer essa evolução dentro das competências conferidas pela Constituição, pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno.

57. O Compromisso Cidadão pode constituir importante acréscimo ao conjunto de instrumentos de atuação desta Corte, com potencial para ampliar a capacidade de promover articulação e induzir soluções sem substituir os gestores, sem converter o Tribunal em executor de políticas públicas e sem afastar as garantias institucionais próprias do controle externo.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2756/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.149/2026-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes a projeto de instrução normativa destinado a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão,

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

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

9.2. autorizar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2756-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 105 DE 7 DE OUTUBRO DE 2026

Dispõe sobre o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais e do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

considerando a missão do Tribunal de Contas da União, de aprimorar a Administração Pública por meio do controle externo;

considerando que existem no país problemas públicos relevantes, complexos, sistêmicos, persistentes e de difícil solução por instrumentos tradicionais de controle;

considerando a orientação constante do Acórdão nº 309/2026-TCU, proferido na sessão plenária de 11 de fevereiro de 2026;

considerando a necessidade de potencializar a construção participativa em deliberações do Tribunal, nos termos da Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020; e

considerando os estudos e conclusões realizados no âmbito do Grupo de Trabalho estabelecido pela Ordem de Serviço – Segecex nº 3, de 19 de março de 2026, constantes do processo nº TC-015.149/2026-9, resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta o Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União, definindo seus fundamentos, objetivos, requisitos, etapas operacionais e atuação institucional do Tribunal no incentivo, articulação, formalização, acompanhamento e avaliação de compromissos voltados à solução colaborativa de problemas públicos relevantes.

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se Compromisso Cidadão o instrumento de cooperação interinstitucional e social promovido pelo Tribunal de Contas da União com a participação de órgãos e entidades públicas de diferentes esferas federativas, atores sociais e cidadãos potencialmente afetados pelo problema público, e organizações da sociedade civil, destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor público ao cidadão.

§ 1º O Compromisso Cidadão não possui natureza sancionatória e consiste em processo colaborativo coordenado pelo Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de suas competências constitucionais e legais de controle externo.

§ 2º A participação no Compromisso Cidadão não amplia a jurisdição do Tribunal de Contas da União nem sujeita partícipe não jurisdicionado ao controle externo para além das hipóteses previstas na Constituição e na lei.

Art. 3º Na condução do Compromisso Cidadão, o Tribunal de Contas da União atuará de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo colaborativo.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal deverá assegurar tratamento isonômico aos partícipes, transparência na condução do processo e preservação de sua independência institucional.

Art. 4º O Compromisso Cidadão, de caráter voluntário, a ser materializado por meio de pacto público, rege-se, entre outros, pelos seguintes fundamentos:

I - centralidade no cidadão;

II - escuta ativa e estruturada da sociedade;

III - aperfeiçoamento de políticas públicas;

IV - participação cidadã e diálogo transparente com a sociedade;

V - cooperação interinstitucional e articulação federativa;

VI - abordagem sistêmica e orientada a problemas públicos complexos;

VII - promoção à inovação, aprendizado institucional e dos partícipes e sustentabilidade das políticas públicas;

VIII - geração de soluções pactuadas e orientadas a resultados; e

IX - respeito às competências, responsabilidades e autonomias institucionais dos partícipes.

CAPÍTULO II

DOS REQUISITOS

Art. 5º É pressuposto para a realização do Compromisso Cidadão a identificação de problema público relevante que, pela sua complexidade e natureza sistêmica, revele limitações à atuação isolada dos instrumentos tradicionais de controle e demande solução colaborativa, pactuada e orientada a resultados.

Art. 6º A instauração de Compromisso Cidadão pressupõe a seleção prévia do problema público a ser enfrentado, observados os seguintes requisitos:

I - relevância social e impacto significativo sobre direitos, serviços públicos ou políticas públicas direcionadas ao cidadão;

II - complexidade ou caráter sistêmico que exijam a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais ou sociais;

III - viabilidade de transformação por meio de cooperação e construção pactuada de soluções;

IV - potencial de geração de valor público e de transformações estruturantes para a sociedade; e

V - compatibilidade do problema com a atuação e as competências do Tribunal de Contas da União.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO

Seção I

Da fase preparatória e da instauração

Art. 7º O Compromisso Cidadão será precedido de fase preparatória, destinada à análise e delimitação do problema público a ser enfrentado, à escuta dos atores institucionais e sociais relevantes, à avaliação da viabilidade da cooperação e à construção preliminar do arranjo colaborativo.

§ 1º A fase preparatória terá caráter exploratório e não vinculante, sendo conduzida com observância dos princípios da transparência e da publicidade, resguardadas as informações legalmente protegidas.

§ 2º Será facultado ao Ministério Público junto ao Tribunal, por membro designado na forma de sua regulamentação interna, participar da fase preparatória.

§ 3º A fase preparatória poderá aproveitar elementos produzidos em processos de fiscalização ou em outros processos em curso.

Art. 8º A instauração de Compromisso Cidadão somente ocorrerá quando houver condições mínimas de cooperação e manifestação voluntária de interesse dos potenciais partícipes, preservadas as competências dos órgãos responsáveis pela política pública e desde que a iniciativa não comprometa a independência ou a autoridade das decisões do Tribunal de Contas da União.

Art. 9º A seleção do problema público e a decisão acerca da instauração do Compromisso Cidadão deverão considerar a possibilidade de definição de entregas, metas ou indicadores de efetividade e observar critérios de razoabilidade e eficiência, bem como as prioridades institucionais do Tribunal de Contas da União.

Art. 10. A instauração do procedimento relativo ao Compromisso Cidadão poderá ter origem mediante proposta apresentada por:

I - Ministro Relator ou Colegiado do Tribunal de Contas da União;

II - unidade técnica do Tribunal de Contas da União;

III - Membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; e

IV - terceiro interessado na solução de problema público relevante, nos termos definidos nesta Instrução Normativa.

§ 1º Consideram-se terceiro interessado entidades públicas ou privadas, organizações da sociedade civil, entidades representativas, coletivos organizados e outros atores sociais que demonstrem relação legítima e direta com o problema público e interesse, compatível com o interesse público, na construção de soluções no âmbito do Compromisso Cidadão.

§ 2º Para fins do inciso IV do caput deste artigo, o terceiro interessado deverá apresentar proposta fundamentada, acompanhada de informações mínimas que permitam a avaliação preliminar da relevância, da viabilidade e da adequação da iniciativa ao Compromisso Cidadão.

§ 3º A apresentação de proposta por terceiro interessado não o torna, necessariamente, parte no processo e não gera direito subjetivo à instauração do Compromisso Cidadão.

Art. 11. A proposta de instauração do Compromisso Cidadão deverá conter a descrição preliminar do problema público a ser enfrentado, a avaliação inicial sobre sua possibilidade de transformação da realidade e o registro dos riscos e das lacunas de informação identificados a serem aprofundados na fase preparatória.

Art. 12. A autorização para dar início às tratativas do Compromisso Cidadão se dará por meio de acórdão do Plenário do Tribunal de Contas da União a ser proferido no processo no qual a proposta foi apresentada.

Seção II

Da formalização e implementação

Art. 13. Concluída a fase preparatória, com a análise de soluções e construção da estratégia colaborativa, será elaborado pelos partícipes o Termo de Compromisso Cidadão (TCC).

Art. 14. As decisões tomadas para elaboração do Compromisso Cidadão deverão ser construídas de forma colaborativa, buscando, sempre que possível, o consenso quanto às medidas a serem adotadas pelos partícipes.

Parágrafo único. A discordância manifestada por partícipe não impede a celebração do Compromisso Cidadão com os demais interessados, salvo quando comprometer o alcance dos resultados pretendidos, vedada a atribuição de obrigação a partícipe que não tenha anuído expressamente à sua assunção.

Art. 15. O Termo de Compromisso Cidadão conterá, no mínimo:

I - propósito;

II - partes envolvidas e seus representantes;

III - objetivos, metas e indicadores pactuados;

IV - ações, responsabilidades e compromissos assumidos;

V - forma, prazos e marcos de acompanhamento;

VI - mecanismos de avaliação;

VII - regras de atualização do Termo;

VIII - assinaturas dos representantes e data de formalização;

IX - mecanismos de transparência e de comunicação pública relativos ao Compromisso Cidadão e aos resultados alcançados; e

X - prazo de vigência e hipóteses de seu encerramento.

Art. 16. Concluída a elaboração do TCC, e obtida a anuência dos partícipes, os autos serão encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para manifestação no exercício de suas funções institucionais e, em seguida, ao ministro relator para apreciação da proposta.

§ 1º O relator, concluída a instrução, submeterá o Termo de Compromisso Cidadão à

apreciação do Plenário.

§ 2º O Plenário poderá aprová-lo, rejeitá-lo ou nele propor ajustes.

§ 3º Propostos ajustes, a formalização dependerá da anuência expressa dos partícipes ao texto ajustado, dispensada nova deliberação do Plenário se os ajustes forem integralmente aceitos.

§ 4º A aprovação do Termo de Compromisso Cidadão por acórdão do Plenário constitui condição para sua formalização.

Art. 17. A formalização do Compromisso Cidadão ocorrerá por meio da assinatura do TCC pelo Presidente do Tribunal de Contas da União ou por autoridade formalmente delegada, juntamente com os representantes dos demais envolvidos, em ato público, com ampla divulgação institucional.

Art. 18. A implementação observará o plano de ação integrante do Termo de Compromisso Cidadão e será acompanhada por unidade técnica do Tribunal e pelo ministro relator do processo que deu origem ao Compromisso Cidadão.

Art. 19. O acompanhamento do Compromisso Cidadão deverá considerar, sempre que possível, a definição e a utilização de indicadores de efetividade, com vistas à mensuração dos resultados alcançados e à transparência do processo.

§ 1º Os resultados e os indicadores associados ao Compromisso Cidadão deverão ser divulgados em instrumentos de transparência institucional do Tribunal, com o objetivo de promover o controle social e o aprendizado institucional.

§ 2º A entrada ou a saída de qualquer partícipe do Compromisso Cidadão assim como a modificação de circunstâncias importantes durante sua implementação deverão ser formalmente comunicadas ao relator e aos demais envolvidos, com a devida avaliação conjunta dos impactos sobre o processo e as metas pactuadas, observadas as regras de atualização do Termo.

Art. 20. O Tribunal não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais atribuídas aos partícipes.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal limitar-se-á ao incentivo, facilitação, acompanhamento e aprendizado institucional.

Art. 21. A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) do Tribunal de Contas da União apoiará a condução do Compromisso Cidadão, atuando, no que couber, na articulação com atores institucionais e sociais, na facilitação do diálogo e no apoio às ações de mobilização necessárias à sua implementação, inclusive mediante a atuação de suas representações nos estados da Federação.

Seção III

Da conclusão e avaliação

Art. 22. O Compromisso Cidadão será concluído nas seguintes hipóteses:

I - cumprimento integral das metas e resultados pactuados;

II - decisão consensual dos partícipes, devidamente justificada;

III - inviabilidade superveniente da continuidade do Compromisso, devidamente motivada;

IV - perda das condições de voluntariedade, neutralidade ou cooperação necessárias à sua manutenção.

Art. 23. Ao final do ciclo do Compromisso Cidadão, será realizada avaliação abrangente do processo e de seus resultados, contemplando, no mínimo, os resultados gerados para o cidadão, a eficácia das ações pactuadas, a eficiência da cooperação, o fortalecimento institucional dos partícipes e os níveis de transparência, participação e accountability do processo.

§ 1º A avaliação de que trata o caput deste artigo resultará na elaboração conjunta de Relatório de Resultados e Aprendizado Institucional, que incluirá o registro das lições aprendidas e das boas práticas identificadas.

§ 2º A avaliação também resultará na produção conjunta de Relatório Público de Devolutiva à Sociedade, o qual será redigido em linguagem simples e divulgado por meio de publicação acessível e transparente sobre os resultados alcançados e, quando pertinente, pela realização de evento público de divulgação.

Art. 24. A conclusão do Compromisso Cidadão, em qualquer das hipóteses do art. 22, será

submetida pelo relator à apreciação do Plenário, ao qual caberá decidir sobre o encerramento, instruída com relatório conclusivo emitido pela unidade técnica do Tribunal sobre o seu desenvolvimento, os resultados alcançados, a percepção dos cidadãos beneficiários, a sustentabilidade das transformações produzidas e a capacidade de replicação das soluções, e, quando for o caso, com os relatórios de que trata o art. 23.

Parágrafo único. Em lugar do encerramento, o Plenário poderá, havendo anuência expressa dos partícipes, autorizar a realização de novo ciclo do Compromisso Cidadão, com a correspondente atualização do Termo de Compromisso Cidadão, observado o disposto no art. 16.

Art. 25. O Tribunal adotará medidas destinadas a promover equilíbrio e pluralidade na participação dos atores envolvidos, buscando reduzir assimetrias de informação, de capacidade institucional ou de influência entre os partícipes.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. A Secretaria do TCU responsável pela área de tecnologia da informação adotará providências para viabilizar a adequação de classes ou situações processuais específicas nos sistemas informatizados do Tribunal, bem como a disponibilização de plataforma digital que permita a interação entre os partícipes, o monitoramento dos resultados e a transparência das informações.

Art. 27. A atuação das unidades e dos servidores envolvidos no Compromisso Cidadão, em todas as suas fases, deve ser orientada pelos princípios da cooperação, da colaboração mútua e do diálogo, sem prejuízo da independência técnica e do pleno exercício das competências de controle externo.

Art. 28. Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a expedir orientações e atos de natureza administrativa e operacional necessários à execução desta Instrução Normativa, a serem publicados no Portal do Tribunal de Contas da União.

Art. 29. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data da sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

VITAL DO RÊGO

Presidente

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.667/2026-4.

Natureza: Acompanhamento.

Entidade: Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional (vinculador).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. COMPROMISSO CIDADÃO NOS SISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. FASE PREPARATÓRIA. VIABILIDADE. PROPOSTA DE MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO CIDADÃO, COM PLANO DE AÇÃO PRÓPRIO PARA CADA SISTEMA. APROVAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução[1] da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), cujas conclusões e propostas de encaminhamento contaram com a concordância[2] de seu corpo dirigente:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de instrução destinada a apresentar os resultados da fase preparatória autorizada pelo item 9.2.2 do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário e submeter à apreciação do Tribunal a proposta de modelo de Termo de Compromisso Cidadão, a ser acompanhado de plano de ação próprio para cada sistema aderente.

[1] Peça 18.

[2] Peças 19 e 20.

2. A auditoria que deu origem ao Acórdão 309/2026-TCU-Plenário examinou a governança dos sistemas de fiscalização profissional e identificou fragilidades relacionadas, entre outros aspectos, à compreensão e à concretização da premissa de unicidade entre conselhos federais e regionais. Para o cidadão, contudo, a experiência deveria ser de um único sistema profissional, que deve funcionar de forma integrada, coerente e previsível.

3. O Acórdão, no item 9.2.2, autorizou a Segecex a iniciar diálogo com os sistemas de fiscalização profissional, no âmbito do acompanhamento contínuo, com o objetivo de analisar a viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão, para que, junto com a sociedade, fossem pactuados indicadores de efetividade e estabelecidas bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes.

4. A questão que orientou a fase preparatória foi, portanto, a seguinte: é viável pactuar com os sistemas de fiscalização profissional indicadores de efetividade que tornem mensurável e reconhecível a proteção prestada ao cidadão?

5. A presente instrução apresenta o caminho percorrido para responder a essa questão, buscando demonstrar como o diálogo alterou e amadureceu a própria arquitetura do instrumento que se propõe.

DO CONTROLE À CONSTRUÇÃO

6. O Compromisso Cidadão é concebido como pacto público de cooperação, de adesão voluntária, voltado à definição e ao acompanhamento de ações e indicadores de efetividade. Não substitui o controle externo regular nem produz sanção em caso de descumprimento.

7. A escolha do diálogo decorreu de uma questão de finalidade. A atuação dos conselhos profissionais se legitima pela proteção da sociedade e, portanto, não basta verificar se existem estruturas, normas ou procedimentos, mas também criar condições para que a atuação finalística produza e demonstre proteção reconhecível pelo cidadão.

8. Na auditoria de origem, discutiu-se legitimamente se as fragilidades identificadas deveriam conduzir a determinações específicas ou se seria possível construir, com as entidades, uma mudança mais estruturante. Prevaleceu a segunda alternativa, construir em lugar de determinar. Essa opção preservou o rigor do controle, mas deslocou o foco para a finalidade pública e abriu espaço para o Compromisso Cidadão.

9. A fase preparatória não foi, portanto, uma consulta para validar uma solução previamente definida. O GT conduziu a construção do entendimento comum sobre o instrumento, enquanto cada sistema trouxe sua própria leitura dos problemas, possibilidades e soluções. O produto final nasceu dessa interação.

COMO A FASE PREPARATÓRIA FOI REALIZADA

10. A fase preparatória foi conduzida pelo Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço-Segecex 2/2026, ao longo de noventa dias. Participaram os sistemas de enfermagem, de engenharia e agronomia e de medicina veterinária, representados pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV).

11. Os três sistemas foram escolhidos para o diálogo preparatório por sua manifestação de interesse e porque permitiam testar o instrumento em organizações de porte e características distintas. O objetivo não era selecionar três modelos a serem replicados, mas verificar se a ideia do Compromisso Cidadão era suficientemente robusta para comportar realidades diferentes.

12. Foram realizados quatro encontros conjuntos e sete reuniões bilaterais. Ao longo desse processo, cada entidade discutiu a organização da fiscalização, a relação entre conselho federal e regionais e passou a construir, com o GT, esboços de ações, de caráter interno e externo, a serem implementadas. Em determinado momento, as entidades também puderam conhecer as propostas umas das outras, favorecendo a identificação do que era comum e do que deveria permanecer próprio de cada sistema.

13. Os materiais produzidos nessa etapa foram tratados como manifestação de interesse e demonstração de viabilidade (peças 11-16), e não como propostas formais de compromisso a serem

individualmente deliberadas pelo Tribunal. Assim, a celebração dos compromissos deverá ocorrer posteriormente, a partir do modelo de Termo de Compromisso submetido ao Plenário e do plano de ação de cada entidade interessada.

O QUE DIÁLOGO REVELOU

14. O principal resultado do diálogo foi revelar, de forma concreta, que os três sistemas querem caminhar na mesma direção, mas não necessariamente pelo mesmo caminho. Os problemas identificados, os pontos de partida e as capacidades institucionais são diferentes.

15. O Cofen propõe fortalecer a escuta e a orientação do cidadão usuário dos serviços de saúde, utilizando canais estratégicos e consulta nacional. Trata-se de uma proposta que aproxima a fiscalização profissional da experiência do usuário e cria mecanismos para que sua percepção passe a informar a atuação do sistema.

16. O Confea propõe direcionar a fiscalização para o monitoramento preventivo de infraestrutura, iniciando por pontes e viadutos e desenvolvendo pilotos em estados selecionados. É uma proposta com interface externa mais evidente, que busca tornar a proteção produzida pela fiscalização mais concreta e perceptível.

17. O CFMV busca ampliar a visibilidade e a acessibilidade da atuação do sistema perante a sociedade, mediante iniciativas como portal e canal unificado de denúncias e programa de educação. O movimento, neste primeiro momento, concentra-se mais no fortalecimento da relação institucional com a sociedade e na capacidade de tornar a atuação do sistema conhecida e acessível.

18. Essas diferenças constituem a principal evidência produzida pelo diálogo. Um Termo desenhado em torno de uma solução específica não serviria aos três sistemas e seria ainda menos adequado para um universo potencial de aproximadamente trinta sistemas profissionais.

19. Ao mesmo tempo, houve convergência quanto à baixa identificação, pelo cidadão, da fiscalização profissional como instrumento de sua proteção e à insuficiência de mecanismos para medir de forma comparável os resultados dessa atuação.

20. Foi a partir dessa convergência, e não da tentativa de uniformizar as soluções, que se construiu o elemento comum do Compromisso.

O PROBLEMA COMUM

21. O problema comum é o desafio dos sistemas de fiscalização profissional de demonstrar, de forma consistente e comparável, em que medida suas ações contribuem para proteger os usuários dos serviços profissionais e a sociedade contra riscos decorrentes do exercício profissional inadequado. Ele nasce da convergência descrita acima e deixa a cada sistema o diagnóstico específico, feito no plano de ação.

22. Essa formulação dá unidade ao instrumento sem retirar autonomia dos sistemas. Identifica uma raiz comum, compreendendo a proteção, mas deixa aberto o problema específico que cada entidade escolherá enfrentar e a solução que entender mais adequada.

23. O objeto do Compromisso passa a ser, assim, fortalecer a orientação do sistema para a proteção da sociedade e para a geração de resultados relevantes ao cidadão, ampliando sua capacidade de identificar os resultados que pretende produzir, de medi-los, de orientar sua atuação a partir deles e de tornar visível o valor público da fiscalização. O TCU acompanha a execução e participa da aferição do resultado sem prescrever previamente o meio pelo qual essa mudança deverá ocorrer.

24. Isto porque os sistemas se encontram em estágios diferentes. Assim, um pode começar fortalecendo capacidades internas e canais de relacionamento, à medida em que outro pode avançar diretamente para uma ação externa de fiscalização, estruturando mecanismos de escuta. O que os une é a direção e o compromisso de tornar seu percurso e seus resultados verificáveis.

TERMO COMUM E PLANO PRÓPRIO

25. Especificamente para os conselhos, a experiência do diálogo conduziu o GT a propor um único modelo de Termo de Compromisso (peça 17), aplicável aos sistemas de fiscalização profissional.

26. O Termo estabelece os elementos comuns, como propósito, natureza voluntária e cooperativa, compromissos das partes, princípios, indicadores de efetividade, escuta e interface com a

sociedade, ciclo de acompanhamento, publicidade, devolutiva e condições de vigência e saída.

27. A parte específica de cada adesão ficará no Plano de Ação, preenchido pelo sistema interessado. O Plano deverá definir o problema priorizado e os resultados pretendidos, as ações, os produtos, os responsáveis, os indicadores, as linhas de base, as metas, o cronograma e a forma de interface com a sociedade.

28. Assim, ao passo em que o Termo dá direção e unidade, o Plano dá concretude e liberdade de escolha. O primeiro é genérico para permitir escala. O segundo é personalizado para respeitar a realidade de cada sistema.

29. A entidade signatária será o conselho federal, como órgão central do sistema, alcançando os conselhos regionais por força da premissa de unicidade reconhecida no Acórdão 309/2026-TCU-Plenário. Por isso, os resultados e indicadores deverão permitir avaliar o desempenho do sistema como um todo e não apenas da sede nacional.

INDICADORES

30. Os indicadores constituem o núcleo do Compromisso. Devem ser propostos pelo próprio sistema, com colaboração do TCU quanto à sua adequação, comparabilidade e aferição.

31. O foco deve ser a efetividade, compreendendo proteção efetivamente prestada e reconhecida pela sociedade. Os indicadores devem, sempre que possível, captar resultados percebidos pelo cidadão, considerando dimensões como qualidade, tempestividade e equidade territorial, combinadas, quando couber, com medidas de percepção dos cidadãos.

32. Essa lógica não se confunde com o acompanhamento contínuo previsto no item 9.2.1 do Acórdão 309/2026. O acompanhamento contínuo mede a maturidade da governança dos sistemas, à medida em que o Compromisso Cidadão procura ocupar o espaço entre estrutura institucional e resultado finalístico reconhecido pelo cidadão.

33. Os indicadores poderão amadurecer ao longo dos ciclos. O primeiro Compromisso Cidadão do Tribunal com os sistemas de fiscalização profissional também é uma validação do próprio instrumento.

A SOCIEDADE DENTRO DO CICLO

34. O item 9.2.2 determina que os indicadores sejam pactuados junto com a sociedade. No caso presente, contudo, o recorte específico ainda não existia na fase preparatória. Por isso, a escuta direta não foi utilizada para validar antecipadamente uma solução que ainda não estava definida.

35. O desenho proposto desloca a escuta para dentro dos ciclos do Compromisso. Cada sistema se compromete a construir condições para ouvir os cidadãos abrangidos por sua atuação e utilizar essa informação para validar, ajustar e aperfeiçoar suas ações e indicadores.

36. A devolutiva pública completa esse mecanismo, a sociedade passa a poder verificar o que foi pactuado, o que foi realizado, o que não foi entregue, por que e quais aprendizados produziram ajustes. Assim, o ‘junto com a sociedade’ deixa de ser um evento pontual e passa a ser dimensão recorrente do instrumento.

VIABILIDADE

37. A Ordem de Serviço-Segecex 2/2026 estabelece como critério de viabilidade a transformabilidade do problema público e a existência de incentivos e riscos à cooperação.

38. A fase preparatória confirmou a transformabilidade. Os três sistemas identificaram oportunidades concretas de mudança e foram capazes de formular ações e possíveis indicadores. Parte relevante das medidas depende das próprias entidades e da articulação com seus conselhos regionais, o que favorece a governabilidade das soluções.

39. O diálogo também produziu sinais concretos de cooperação. Após as discussões, as entidades mobilizaram suas estruturas para desenvolver e disseminar as ideias, mediante iniciativas como grupos de trabalho, deliberações, comunicação aos regionais, elaboração de materiais, eventos e estruturas de governança.

40. Cumpre registrar que há, naturalmente, riscos, uma vez que a adesão e a permanência são voluntárias e os sistemas apresentam diferenças de capacidade institucional e de articulação entre

conselho federal e regionais. Por isso, a aprovação do modelo não significa reconhecer previamente a viabilidade de qualquer futura adesão.

41. Cada adesão deverá ser examinada pela Segecex a partir do Plano de Ação apresentado, considerando, entre outros aspectos, a delimitação do problema, a disponibilidade de dados, a adequação dos indicadores e a capacidade de articulação necessária à execução.

FLUXO PROPOSTO PARA AS ADESÕES

42. O item 9.4 do Acórdão 309/2026 determinou que os Compromissos firmados sejam submetidos ao referendo do Tribunal como condição de eficácia. A literalidade não define, contudo, que o referendo deva ocorrer individualmente para cada futura adesão.

43. Diante de um universo potencial de aproximadamente trinta sistemas, e considerando a natureza voluntária do instrumento, o GT propõe que o Tribunal exerça o referendo sobre o modelo e sobre o fluxo de adesão uma única vez.

44. A partir daí, o fluxo seria:

I. o sistema manifesta interesse e apresenta seu Plano de Ação;

II. a Segecex verifica a aderência do Plano ao modelo aprovado;

III. uma vez atendidos os requisitos, o Termo e o Plano são encaminhados à Presidência;

IV. o Termo é assinado pelo Presidente do TCU, ou autoridade por ele delegada, e pelo representante legal do conselho federal;

V. o Termo, o Plano, os indicadores e as devolutivas dos ciclos são publicados;

VI. a Segecex acompanha a execução, a aferição dos indicadores e a devolutiva pública.

45. A proposta preserva o controle do Tribunal sobre o modelo e sobre a aderência das futuras adesões, mas evita submeter ao colegiado, repetidamente, pactos voluntários que podem ser enquadrados em um padrão previamente referendado.

CONCLUSÃO

46. O diálogo com três sistemas de características distintas demonstrou que é viável utilizar o Compromisso Cidadão no segmento e revelou como fazê-lo sem transformar o instrumento em um conjunto uniforme de obrigações.

47. O principal aprendizado não está em uma solução específica de Cofen, Confea ou CFMV. Está no fato de que sistemas diferentes conseguem reconhecer uma direção comum e construir, cada um a seu modo, caminhos concretos para aproximar sua atuação do cidadão.

48. O modelo proposto compreende um Termo, que fixa o propósito e as regras comuns, e um Plano de Ação próprio, que permite a cada sistema escolher seu problema prioritário, suas soluções e seus indicadores.

49. Com isso, o Compromisso Cidadão pode passar de uma experiência limitada a três sistemas para um instrumento potencialmente aplicável aos demais sistemas profissionais, sem perder o caráter voluntário, cooperativo e orientado a resultados.

50. Para o TCU, os benefícios esperados compreendem induzir melhorias estruturantes na proteção oferecida pelos sistemas e, simultaneamente, aprender como o controle externo pode produzir mudança de rumo por meio de diálogo, acompanhamento e transparência pública.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo:

51.1. aprovar o modelo de Termo de Compromisso Cidadão para celebração com os sistemas de fiscalização profissional, a ser assinado pelo Presidente do Tribunal, ou por autoridade por ele delegada, e pelo representante legal do conselho federal que dirige o respectivo sistema;

51.2. alterar o item 9.4 do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, para que, no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, o referendo ali previsto se considere exercido pela aprovação do modelo do Termo de que trata o item anterior, ficando autorizada a celebração do Compromisso Cidadão com os sistemas que vierem a manifestar interesse e apresentar plano de ação aderente ao modelo, sem necessidade de nova deliberação do colegiado;

51.3. atribuir à Secretaria-Geral de Controle Externo a condução do projeto-piloto de

Compromisso Cidadão no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, cabendo-lhe instruir cada adesão, verificar a aderência do plano de ação ao modelo do Termo de Compromisso Cidadão aprovado, encaminhá-la à Presidência para assinatura, podendo disciplinar, em ato próprio, a operacionalização do plano de ação;

51.4. dar ciência do inteiro teor deste acórdão a todos os sistemas de fiscalização profissional, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU n. 315/2020."

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de acompanhamento destinado a apresentar os resultados da fase preparatória autorizada pelo item 9.2.2 do acórdão 309/2026-Plenário[3].

2. A auditoria que originou a referida deliberação examinou a governança dos sistemas de fiscalização profissional e identificou fragilidades relacionadas, entre outros aspectos, à compreensão e à concretização da premissa de unicidade entre conselhos federais e regionais. O acórdão autorizou a Segecex a iniciar diálogo com os sistemas de fiscalização profissional, no âmbito do acompanhamento contínuo, com o objetivo de analisar a viabilidade de celebração do "Compromisso Cidadão", para a pactuação de indicadores de efetividade e estabelecidas bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes.

3. Para atender a esse comando, foi elaborada a seguinte questão de auditoria: "é viável pactuar com os sistemas de fiscalização profissional indicadores de efetividade que tornem mensurável e reconhecível a proteção prestada ao cidadão?"

4. A concepção de "Compromisso Cidadão" é a de que seja uma pactuação pública de cooperação, de adesão voluntária, voltada à definição e ao acompanhamento de ações e indicadores de efetividade, sem sancionamento em caso de descumprimento, não obstando, entretanto, o exercício do controle externo pelas vias ordinárias.

5. O trabalho foi conduzido pelo grupo de trabalho do qual participaram os sistemas de enfermagem, de engenharia e agronomia e de medicina veterinária, representados pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV)[4]. Esses sistemas foram escolhidos para o diálogo preparatório por sua manifestação de interesse e porque permitiam testar o instrumento em organizações de porte e características distintas.

6. O resultado desse diálogo revelou que os três sistemas querem caminhar na mesma direção, mas não necessariamente pelo mesmo caminho. Os problemas identificados, os pontos de partida e as capacidades institucionais são diferentes.

7. Assim, um termo desenhado em torno de uma solução específica não serviria aos três sistemas e seria ainda menos adequado para um universo potencial de aproximadamente trinta sistemas profissionais. Ao mesmo tempo, houve convergência quanto à baixa identificação, pelo cidadão, da fiscalização profissional como instrumento de sua proteção e à insuficiência de mecanismos para medir de forma comparável os resultados dessa atuação.

8. Foi essa convergência que moldou o objeto de um único "Termo de Compromisso Cidadão". Essa formulação dá unidade ao instrumento sem retirar autonomia dos sistemas, dando escala à iniciativa. Identifica um tronco comum, mas deixa em aberto o problema específico que cada entidade escolherá enfrentar e a solução que entender mais adequada, os quais estarão detalhados no "Plano de Ação", preenchido pelo sistema interessado.

9. Esse plano de ação deverá definir o problema priorizado e os resultados pretendidos, as ações, os produtos, os responsáveis, os indicadores, as linhas de base, as metas, o cronograma e a forma de interface com a sociedade.

---

[3] Relator ministro Aroldo Cedraz.

[4] Ordem de Serviço-Segecex 2/2026.

10. Os indicadores constituem o núcleo do compromisso e devem ser propostos pelo próprio sistema, com a colaboração desta Corte quanto à sua adequação, comparabilidade e aferição, devendo ter foco na efetividade, compreendendo proteção efetivamente prestada e reconhecida pela sociedade.
11. A entidade signatária será o conselho federal, como órgão central do sistema, alcançando os conselhos regionais por força da premissa de unicidade reconhecida no acórdão 309/2026-Plenário, de modo que os resultados e indicadores deverão permitir avaliar o desempenho do sistema como um todo.
12. Ainda que o subitem 9.2.2 do acórdão 309/2026-Plenário tenha determinado que os indicadores fossem pactuados com a sociedade, o desenho proposto desloca a escuta da sociedade para dentro dos ciclos do compromisso, o que não deixa de atender àquele comando. Cada sistema se compromete a construir condições para ouvir os cidadãos abrangidos por sua atuação e utilizar essa informação para validar, ajustar e aperfeiçoar suas ações e indicadores.
13. Diante de um universo potencial de aproximadamente trinta sistemas, e considerando a natureza voluntária do instrumento, acompanho a proposta do grupo de trabalho no sentido de que o Tribunal exerça o referendo sobre o modelo do Termo de Compromisso Cidadão e sobre o fluxo de adesão uma única vez, e não nos exatos termos do item 9.4 do acórdão 309/2026, o qual determinou que cada compromisso firmado fosse submetido ao referendo desta Corte como condição de eficácia.
14. O referido termo[5] tem onze cláusulas que tratam dos seguintes assuntos: a) propósito do instrumento; b) participantes, papéis e alcance; c) fundamentos; d) estrutura do plano de ação; e) governança e participação social; f) compromissos dos sistema de fiscalização profissional; g) compromissos desta Corte; h) acompanhamento, avaliação e aprendizado; i) transparência e comunicação pública; j) voluntariedade, natureza não sancionatória e preservação do controle externo; k) vigência, alterações e conclusão.
15. Desses assuntos, merece destaque, por parte dos sistemas de fiscalização, o compromisso de executar, com autonomia institucional e responsabilidade pelas entregas, as ações que lhe forem atribuídas no plano de ação, articulando os conselhos regionais conforme necessário, assim como escutar e viabilizar a participação dos cidadãos. Em relação a esta Corte, o compromisso de acompanhar a execução daquele plano e a evolução dos resultados e indicadores pactuados, por meio da unidade especializada responsável e do relator do processo.
16. Ademais, o termo se estabelece claramente como pacto público de cooperação, de caráter voluntário e não sancionatório, celebrado sem transferência de recursos entre os partícipes. O termo não limita, não suspende nem condiciona as competências constitucionais e legais desta Corte nem interfere em processo de controle externo em curso ou que venha a ser instaurado.
17. A partir do referendo desta Corte em relação ao Termo de Compromisso Cidadão, comum a todos os sistemas de fiscalização, se seguiriam as seguintes etapas:

- o sistema manifesta interesse e apresenta seu plano de ação;
- a Segecex verifica a aderência do plano ao modelo aprovado;
- o termo e o plano são encaminhados à Presidência, uma vez atendidos os requisitos;
- o termo é assinado pelo Presidente do TCU, ou autoridade por ele delegada, e pelo representante legal do conselho federal;
- o termo, o plano, os indicadores e as devolutivas dos ciclos são publicados;
- a Segecex acompanha a execução, a aferição dos indicadores e a devolutiva pública.

18. Essa proposta preserva o controle externo sobre o modelo e sobre a aderência das futuras adesões, evitando que sejam submetidos a este colegiado, repetidamente, pactos voluntários que podem ser enquadrados em um padrão previamente referendado.
19. Como pontou o grupo de trabalho, há riscos associados a esse modelo, uma vez que a adesão e a permanência são voluntárias e os sistemas apresentam diferenças de capacidade institucional e de articulação entre conselho federal e regionais.

---

[5] Minuta do Termo de Compromisso Cidadão – Sistemas de Fiscalização Profissional (peça 17).

20. Todavia, louvo a iniciativa desta Corte e de todos os participantes do grupo de trabalho, pois essa pactuação pode induzir melhorias estruturantes na proteção oferecida pelos sistemas de fiscalização profissional e, simultaneamente, reforçar o aprendizado de que o controle externo também é capaz de produzir mudança de rumo por meio de diálogo, acompanhamento e transparência pública.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2757/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.667/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional (vinculador).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento destinado a apresentar os resultados da fase preparatória autorizada pelo item 9.2.2 do acórdão 309/2026-Plenário e submeter à apreciação do Tribunal a proposta de modelo de Termo de Compromisso Cidadão anexo à presente deliberação, a ser acompanhado de plano de ação próprio para cada sistema aderente.

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. aprovar o modelo de Termo de Compromisso Cidadão para celebração com os sistemas de fiscalização profissional (peça 17), a ser assinado pelo Presidente do Tribunal, ou por autoridade por ele delegada, e pelo representante legal do conselho federal que dirige o respectivo sistema;

9.2. alterar o item 9.4 do acórdão 309/2026-Plenário, para que, no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, o referendo ali previsto seja exercido pela aprovação do modelo do termo de que trata o item anterior, ficando autorizada a celebração do Compromisso Cidadão com os sistemas que vierem a manifestar interesse e apresentar plano de ação aderente ao modelo, sem necessidade de nova deliberação desta Corte;

9.3. atribuir à Secretaria-Geral de Controle Externo a condução do projeto-piloto de Compromisso Cidadão no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, cabendo-lhe instruir cada adesão, verificar a aderência do plano de ação ao modelo do Termo de Compromisso Cidadão aprovado, encaminhá-la à Presidência para assinatura, podendo disciplinar, em ato próprio, a operacionalização do plano de ação;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão a todos os sistemas de fiscalização profissional, informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2757-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.192/2026-5
Natureza: Solicitação de Solução Consensual.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. USINA TERMELÉTRICA RIO GRANDE. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS ENVOLVIDOS. NÃO ADMISSÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Exmo. Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhada por meio do Ofício n. 088/2026/CFFC-P, de 15/7/2026, com fundamento na Instrução Normativa-TCU n. 91/2022.

2. A solicitação tem por objetivo submeter à apreciação do TCU controvérsia envolvendo impasse relativo à viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS.

3. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), que contou com a anuência dos titulares da unidade técnica (peças 50, 51 e 52), a qual reproduzo a seguir, com ajustes de forma apenas:

I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), com fundamento na Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, formulada pelo Exmo. Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício nº 088/2026/CFFC-P (peça 1), de 15/7/2026, encaminhado ao Presidente desta Corte. O objetivo é submeter à apreciação do TCU controvérsia envolvendo impasse relativo à viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande – UTE Rio Grande, no município de Rio

Grande/RS.

II HISTÓRICO

2. A presente solicitação deu entrada neste Tribunal por intermédio do Ofício nº 088/2026/CFFC-P (peça 1), de 15/7/2026, encaminhado pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
3. Foi realizado o exame de admissibilidade, que verificou a presença dos requisitos formais previstos nos arts. 2º e 3º da IN TCU 91/2022 (peça 35), mas não se identificou a manifestação de interesse por parte dos órgãos e entidades federais envolvidos na questão, no caso, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).
4. Considerou-se então que a ausência de manifestação institucional dos órgãos e entidades responsáveis pela condução da política pública objeto da controvérsia, por intermédio de autoridades ou instâncias com competência decisória para vinculá-los ao procedimento consensual, recomenda a adoção de providência análoga à prevista no art. 3º, § 1º, da IN-TCU nº 91/2022.
5. Foi assim proposta a realização de diligência ao Ministério de Minas e Energia e à Agência Nacional de Energia Elétrica para que se manifestassem, por intermédio das instâncias competentes, confirmando, ou não, a concordância com a submissão da controvérsia ao procedimento de solução consensual objeto da presente Solicitação de Solução Consensual (peça 35).
6. As diligências foram autorizadas e encaminhadas por intermédio dos Ofícios 34353 e 34354/2026-TCU/Seproc, encaminhados, respectivamente, ao MME e ANEEL (peças 39 e 40). Os ofícios foram respondidos, tempestivamente, pelo Ofício nº 170/2026/AECI/GM-MME (peça 44), acompanhado da NOTA INFORMATIVA Nº 9/2026/DPSE/SNEE (peça 47) e do Ofício nº 196/2019/SPE-MME (peça 48), por parte do MME, e pelo Ofício nº 18/2026-GAB I-SAFN/ANEEL (peça 43), por parte da ANEEL.

III – RESPOSTAS À DILIGÊNCIA

7. A resposta do Ministério de Minas e Energia foi dada no formato de encaminhamento de Nota Informativa elaborada pelo seu Departamento de Políticas Setoriais da Secretaria Nacional de Energia Elétrica – DPSE/SNEE e Ofício da sua Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE.
8. Inicialmente, a Nota Informativa nº 9/2026/DPSE/SNEE manifesta-se sobre Solicitação de Solução Consensual formulada no âmbito do TCU, relativa à controvérsia envolvendo a viabilização da UTE Rio Grande, empreendimento termelétrico a gás natural previsto para o município de Rio Grande/RS. A usina foi contratada no 20º Leilão de Energia Nova nº 06/2014, com potência instalada de 1.238 MW e previsão de início de suprimento em 1º/1/2019 (peça 47).
9. Em seguida, registra-se que a ANEEL revogou a outorga da UTE Rio Grande em 2017, em razão do descumprimento das obrigações de implantação do empreendimento. Também houve instauração de processo sancionador, com aplicação de multa de R$ 235.606.269,60 à Termelétrica Rio Grande S.A., em abril de 2024, pelo descumprimento do cronograma de implantação.
10. Além disso, a resposta destaca que a controvérsia passou a envolver ação anulatória perante o TRF4, na qual foram questionados atos da ANEEL relacionados à revogação da outorga. O Tribunal reconheceu vício procedimental ligado ao devido processo legal, determinando a retomada da análise administrativa do pedido de reconsideração, mas sem impor o restabelecimento automático da outorga nem fixar previamente os critérios de decisão.
11. Continuando, o documento assinala que a decisão judicial não solucionou definitivamente a controvérsia sobre a viabilidade ou retomada da usina, cabendo à ANEEL deliberar administrativamente sobre o cabimento e os efeitos das medidas pleiteadas. Também foi informado que não haveria determinação judicial impedindo a continuidade da análise do recurso administrativo em curso.
12. Ainda nesse contexto, a manifestação confere especial peso ao voto do ex-Diretor Fernando Mosna, que conheceu o recurso administrativo das empresas, mas negou-lhe provimento. O

voto concluiu que a alegação de excludente de responsabilidade não se sustentava, pois a não implantação do empreendimento era incontroversa e os atrasos no licenciamento ambiental não foram atribuídos a circunstâncias anormais capazes de afastar a responsabilidade das empresas.

13. Ademais, a resposta enfatiza que a penalidade aplicada não depende de quantificação individualizada de prejuízos, por possuir natureza preventiva, educativa e repressiva. Segundo o entendimento mencionado, o inadimplemento total das obrigações assumidas evidencia prejuízo ao setor elétrico, pois frustrou a energia contratada, afetou o planejamento setorial e exigiu medidas compensatórias para atendimento da demanda.

14. Logo, embora o MME reconheça a legitimidade da busca por segurança jurídica, redução de litigiosidade e consideração dos impactos econômicos e regionais da UTE Rio Grande, a unidade técnica aponta dúvidas relevantes sobre o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas. Para o órgão, a inexistência de demonstração clara de benefício ao setor elétrico e aos consumidores dificulta recomendar a submissão da matéria à solução consensual.

15. Por outro lado, o documento ressalta que a UTE Rio Grande já não integrava a expansão eletroenergética nacional prevista no PDE 2027, conforme avaliação do MME em 2019, e que as necessidades de energia decorrentes da revogação vinham sendo atendidas por leilões promovidos pelo Ministério. Esse ponto reforça a ausência de interesse público setorial suficientemente caracterizado para retomada do empreendimento.

16. Assim, a conclusão central da resposta do DPSE/SNEE é pela não recomendação da instauração do procedimento de solução consensual, nos termos propostos. Os fundamentos principais são: ausência de comprovação inequívoca de interesse público setorial, dúvidas sobre o adimplemento das obrigações originais, falta de demonstração conclusiva dos benefícios da retomada para consumidores e setor elétrico, existência de alternativas setoriais já adotadas e tramitação da controvérsia nas esferas administrativa e judicial competentes.

17. Já a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE expõe, de forma sucinta, que o Plano Decenal de Expansão de Energia 2027 já não mais considera o referido empreendimento na expansão eletroenergética nacional. Além disso, informa que em conformidade com o disposto no Decreto nº 5.163, de 30/7/2004, o MME tem promovido regularmente os Leilões de Energia Nova e de Energia Existente para atender às necessidades declaradas pelas distribuidoras, inclusive àqueles decorrentes da revogação da outorga da UTE Rio Grande (peça 48).

18. A ANEEL, em sua resposta, comunica que a participação da Agência no referido procedimento de solução consensual foi objeto do Processo nº 48500.025675/2026-02, submetido à Reunião Administrativa Ordinária, de 16/9/2026.

19. Assim, a Diretoria Colegiada da ANEEL entendeu não possuir interesse em participar do referido procedimento de solução consensual, como também que a questão extrapola as competências da Agência.

20. No ofício em questão, a Diretoria Colegiada da ANEEL apoiou sua decisão nos seguintes fatos:

i) no âmbito da ANEEL, os processos administrativos relativos à revogação da outorga de autorização da Usina Termelétrica Rio Grande – UTE Rio Grande, titularizada pela Termelétrica Rio Grande S.A., promovida pela Resolução Autorizativa nº 6.668, de 3/10/2017, e mantida pelo Despacho nº 1.586, de 2/6/2020, já estão exauridos;

ii) não foram apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a reabertura dos processos ou a alteração das decisões já tomadas;

iii) a matéria se encontra submetida à apreciação do Poder Judiciário, com os efeitos das decisões proferidas suspensos por força da Suspensão de Liminar e Sentença nº 3086/RS, devendo eventual reanálise administrativa, na forma determinada pelo acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ser processada e decidida no âmbito de competência desta Agência, e

iv) compete exclusivamente ao Ministério de Minas e Energia a definição de pressupostos essenciais à contratação que se pretende, o que extrapola as atribuições daquela Agência

Reguladora.

Análise

21. Verifica-se que todas as respostas convergem para a falta de interesse do MME e da ANEEL na instituição de um processo de solução consensual para o caso em tela.

22. Destaca-se, dentre os argumentos apresentados para a negativa, a existência de alternativas setoriais já adotadas, com atendimento das necessidades que seriam supridas pela UTE Rio Grande. Desnecessário destacar que, passados mais de 10 anos da contratação inicial, as condições para as quais o empreendimento foi imaginado já não mais subsistem, recomendando cautela para ações que impactem o planejamento do setor elétrico nacional em curso.

IV. CONCLUSÃO

23. Considerando que a presente solicitação atende aos requisitos formais para sua admissibilidade, de acordo com os arts. 2º e 3º da IN TCU 91/2022, mas não traz a manifestação de interesse por parte dos órgãos e entidades públicos federais envolvidos na questão.

24. Considerando que o MME e a ANEEL manifestaram-se em uníssono pelo desinteresse na instituição de uma solução consensual nos termos propostos na atual solicitação.

25. Com fulcro no art. 1º da Instrução Normativa nº 91/2022, o qual dispõe que a solução será construída com a participação das partes no sentido do alcance de um objetivo comum. Uma vez que o órgão e entidade federal envolvidos manifestaram, de forma justificada, o desinteresse pela participação, propõe-se a não admissão da Solicitação de Solução Consensual objeto do Ofício nº 088/2026/CFFC-P (peça 1), de 15/7/2026, encaminhado pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) não admitir, com fulcro no art. 1º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, a Solicitação de Solução Consensual proposta pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 1);

b) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida ao em anexo o requerimento de SSC (peça 2) ao Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Exmo. Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhada por meio do Ofício n. 088/2026/CFFC-P, de 15/7/2026, com fundamento na Instrução Normativa-TCU n. 91/2022.

4. A solicitação tem por objetivo submeter à apreciação do TCU controvérsia envolvendo impasse relativo à viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS. A polêmica envolve a revogação da outorga da usina termelétrica pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), os efeitos dessa decisão sobre os Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEARs), as discussões sobre licenciamento, cronograma, estruturação econômico-financeira do empreendimento e a tentativa de transferência do controle societário do outorgado original.

5. Na primeira análise de admissibilidade, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) registrou que a solicitação de solução consensual se refere a matéria sujeita à competência deste Tribunal, foi formulada por autoridade legitimada e está devidamente acompanhada da descrição dos pareceres técnicos e jurídicos sobre a

controvérsia, além de estarem presentes os requisitos de materialidade, risco e relevância, nos termos dos arts. 1º, 2º, inciso I, e art. 3º, incisos I e II, da IN-TCU 91/2022.

6. Contudo, restava ausente a manifestação de interesse por parte dos órgãos e entidades públicos federais envolvidos na questão, razão pela qual, acompanhando a proposta da SecexConsenso, determinei:

i) diligenciar, com fulcro no art. 157, §1º, do Regimento Interno do TCU e art. 3º, §1º, da Instrução Normativa TCU 91/2022, ao Ministério de Minas e Energia (MME) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), para que, no prazo de **quinze dias**, se manifestassem, por intermédio das instâncias competentes, confirmando, ou não, a concordância com a submissão da controvérsia ao procedimento de solução consensual;

ii) encaminhar em anexo o requerimento de Solicitação de Solução Consensual (peça 2) ao Ministério de Minas e Energia (MME) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para fundamentar a decisão dos órgãos.

7. Em resposta, o Ministério de Minas Energia se posicionou contrário a submissão da controvérsia em debate ao procedimento de solução consensual. O órgão justificou que:

i) não há comprovação inequívoca de interesse público setorial, pela falta de demonstração conclusiva dos benefícios da retomada para consumidores e setor elétrico;

ii) já foram adotadas soluções alternativas setoriais para o suprimento dessa "energia que deixou de ser produzida";

iii) restam dúvidas sobre o adimplemento das obrigações originais; e

iv) esfera judicial competente não foi imposto o restabelecimento automático da outorga (peças 44, 47 e 48).

8. Já a Aneel, por meio de sua Diretoria Colegiada, informou não possuir interesse em participar do referido procedimento de solução consensual, e afirmou que a questão extrapola as competências da Agência (peça 43).

9. A Aneel apoiou sua decisão nos seguintes fatos:

i) no âmbito da Aneel, os processos administrativos relativos à revogação da outorga de autorização da Usina Termelétrica Rio Grande – UTE Rio Grande, titularizada pela Termelétrica Rio Grande S.A., promovida pela Resolução Autorizativa nº 6.668, de 3/10/2017, e mantida pelo Despacho nº 1.586, de 2/6/2020, já estão exauridos;

ii) não foram apresentados fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a reabertura dos processos ou a alteração das decisões já tomadas;

iii) a matéria se encontra submetida à apreciação do Poder Judiciário, com os efeitos das decisões proferidas suspensos por força da Suspensão de Liminar e Sentença nº 3086/RS, devendo eventual reanálise administrativa, na forma determinada pelo acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ser processada e decidida no âmbito de competência desta Agência, e

iv) compete exclusivamente ao Ministério de Minas e Energia a definição de pressupostos essenciais à contratação que se pretende, o que extrapola as atribuições daquela Agência Reguladora.

10. Assim, considerando que o MME e a Aneel manifestaram-se em uníssono pelo desinteresse na instituição de uma solução consensual nos termos propostos na atual solicitação, a SecexConsenso propôs a não admissão da peça.

II

11. Consoante despacho anterior (peça 53), acompanho o entendimento da unidade técnica, por estar em consonância com o normativo que rege a matéria.

12. De acordo com o art. 2º da Instrução Normativa TCU n. 91/2022:

Art. 2º A solicitação de solução consensual de que trata esta IN poderá ser formulada:

I - pelas autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU;

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 2019, e das empresas estatais; e

III - por relator de processo em tramitação no TCU.

13. O art. 3º, por sua vez, define que:

Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

(...)

V - manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

(grifos acrescidos)

14. Verifica-se, portanto, que a manifestação de interesse dos órgãos e entidades envolvidos na controvérsia é condição necessária para sua admissibilidade nesta Corte. No caso, em não havendo interesse por parte do MME ou da Aneel, torna-se inviável a admissão da solicitação de solução consensual.

15.

16. Dessa forma, com fundamento no §3º do art. 6º da Instrução Normativa-TCU 91, de 22/12/2022, impõe-se referendar a não admissão do requerimento de solução consensual em análise.

17. Proponho, por conseguinte:

a) não admitir, com fulcro no art. 3º da Instrução Normativa TCU n. 91/2022, a Solicitação de Solução Consensual proposta pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 1);

b) notificar desta decisão o autor do pedido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

ACÓRDÃO Nº 2758/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.192/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessado: Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo, Presidente.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) relativa à controvérsia envolvendo a viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS,

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

9.1. com fundamento no art. 3º da Lei 8.443/1992, e no art. 6º, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, referendar o despacho da Presidência que decidiu pela inadmissibilidade da Solicitação de Solução Consensual proposta pelo Deputado Federal Alexandre Lindenmeyer, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhada por meio do Ofício n. 088/2026/CFFC-P, de 15/7/2026, que trata de controvérsia

envolvendo a viabilização da Usina Termelétrica Rio Grande (UTE Rio Grande), no município de Rio Grande/RS (peça 1);

9.2. notificar desta decisão ao autor do pedido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2758-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente e relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente e relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.218/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade Jurisdicionada: Fundo Nacional de Saúde (FNS).
Responsáveis: Aline Kariele Teixeira da Cruz (085.488.016-03); Drogaria Afonso Rocha Ltda. (16.975.282/0001-82).
Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47270/OAB-BA) e Bruna Havena Aragão Lima (44170/OAB-BA), representando Aline Kariele Teixeira da Cruz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. MODALIDADE “AQUI TEM FARMÁCIA POPULAR”. FARMÁCIA PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. CREDENCIAMENTO E TERMO DE ADESÃO. RELAÇÃO ADMINISTRATIVA DE NATUREZA CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE CONVÊNIO OU TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. ARTS. 84 E 84-A DA LEI 13.019/2014. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 286 DO TCU. PAGAMENTOS INDEVIDOS. RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA. SÓCIA-ADMINISTRADORA. AUSÊNCIA DE CONDUTA PESSOAL INDIVIDUALIZADA, NEXO CAUSAL E CULPABILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO AUTOMÁTICA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA À EMPRESA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA PESSOA FÍSICA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução de peça 85, elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), a qual foi devidamente avalizada às peças 86 e 87 pelo escalão dirigente da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 88):

"*INTRODUÇÃO*

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., solidariamente com a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, o que teria ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61, em valores históricos, aos cofres do FNS.

HISTÓRICO

Programa Farmácia Popular do Brasil

2. O Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) é uma iniciativa do Governo Federal que visa ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais da Atenção Primária à Saúde, por meio de parcerias com farmácias da rede privada. Dessa forma, além das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e farmácias municipais, os cidadãos podem obter medicamentos em estabelecimentos credenciados ao programa.

3. Desde 14 de fevereiro de 2025, o Farmácia Popular passou a disponibilizar gratuitamente todo o seu rol de medicamentos e insumos, contemplando medicamentos para hipertensão, diabetes, asma, osteoporose, dislipidemia (colesterol alto), rinite, doença de Parkinson, glaucoma, diabetes mellitus associada a doenças cardiovasculares e anticoncepção. Além disso, oferece fraldas geriátricas para pessoas com incontinência e absorventes higiênicos para beneficiárias do Programa Dignidade Menstrual.

4. Para obter os medicamentos, o cidadão deve comparecer a um estabelecimento credenciado portando CPF, receita médica válida e documento com foto, além de assinar o cupom vinculado e o cupom fiscal no momento da aquisição.

5. O Ministério da Saúde reembolsa, no mês seguinte, cada dispensação realizada pelos estabelecimentos credenciados, com base na tabela de referência de preços de medicamentos e correlatos.

6. O credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada ocorre mediante a apresentação da documentação exigida, o preenchimento do formulário de inscrição e a assinatura do Requerimento e Termo de Adesão (RTA), que deve ser renovado anualmente.

7. A adesão ao Farmácia Popular é voluntária, porém, os estabelecimentos participantes devem firmar um termo de compromisso, declarando ciência e concordância com as exigências estabelecidas na Portaria que rege o programa, dentre as quais se destaca a obrigatoriedade de prestação de contas, mediante a apresentação da documentação comprobatória exigida, em razão da natureza pública dos recursos recebidos.

Auditoria da AudSUS e Instauração da TCE

8. A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), durante auditoria realizada no estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., entre 18/12/2020 e 6/7/2021, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017, e Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, Anexo LXXVII, vigente desde 28/9/2017, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

9. Conforme o Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4), datado de 16/7/2021, foram constatadas irregularidades que representavam débito de R$ 164.101,61, em valores históricos.

10. O referido relatório constatou irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensação de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado, em desacordo com os arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 621487 (peça 4, p. 7-9); e

b) não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, em desacordo com os arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017). Evidência: constatação 621488 (peça 4, p. 9-11).

11. O detalhamento do débito apurado pela AudSUS consta da peça 4, p. 13-39.

12. Diante das constatações, a AudSUS ofereceu oportunidade de defesa aos responsáveis, em obediência aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, como demonstram as notificações expedidas em 11/3/2021 e 4/5/2021 (peças 34-36). Conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 19015, os responsáveis apresentaram justificativas, as quais lograram afastar parcialmente as irregularidades apontadas.

13. Após a fase de defesa administrativa, a Secretaria Executiva do FNS emitiu notificações de cobrança aos responsáveis, por meio de ofícios datados de 8/11/2021, 23/3/2023 e 6/4/2023 (peças 9, 10 e 46-48), os quais foram entregues em 17/11/2021 e 18/4/2023 ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (peças 49 e 11) e em 17/11/2021 e 5/4/2023 à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (peças 50 e 12).

14. Dessa forma, a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada devido ao prejuízo causado pelo estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. ao Programa Farmácia Popular do Brasil, no valor histórico de R$ 164.101,61, no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, tendo em vista irregularidades que contrariaram as normas vigentes à época, especialmente a Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017), e Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017), conforme evidenciado no Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4) e na Matriz de Responsabilização anexada pelo órgão instaurador (peça 55).

15. O Relatório Completo do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56), datado de 23/5/2025, registra a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU nº 98/2024. Registra também que foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis, conforme as notificações listadas no item '5' do relatório do tomador, expedidas com o objetivo de regularizar as contas e assegurar o ressarcimento do dano (peça 56, p. 5-6).

16. Por fim, o tomador de contas concluiu pela responsabilização solidária do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, quantificando-se o débito no valor histórico de R$ 164.101,61 (peça 56, p. 1). A inscrição em conta de responsabilidade no SIAFI foi realizada por meio da Nota de Lançamento de Sistema 2025NS092880, datada de 7/8/2025 (peça 57).

17. Concluída a TCE no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, esta foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu, em 5/9/2025, o Relatório de Auditoria nº 1149/2025 (peça 59), concordando com as conclusões do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4) e do Relatório de Tomada de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56).

18. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 60), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 61), tendo o Ministro de Estado da Saúde registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 62).

19. A presente Tomada de Contas Especial foi autuada no TCU em 17/9/2025, dando início à fase externa da TCE.

20. No dia 11/10/2025, foi realizada Instrução Preliminar com proposta de citação (peça 66) do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), a qual obteve parecer favorável da Unidade (peça 67).

21. Devidamente citados, a Seproc informou, em seu Despacho, que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas com validade da ciência dos responsáveis (peça 84).

22. No dia 5/1/2026, foi juntada procuração outorgando aos Drs. Lucas Nonato Pininga, OAB/BA 47.270, e Bruna Havena Aragão Lima, OAB/BA 44.170, poderes para representar a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (peça 76).

23. No dia 13/1/2026, a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz apresentou, por meio de seus procuradores, suas alegações de defesa (peça 79).

24. Apesar de o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. ter sido devidamente citado, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO

25. De acordo com a Resolução TCU nº 344/2022:

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.

Do Prazo de Prescrição

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4°, conforme cada caso.

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.

Do Termo Inicial

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Das Causas Interruptivas da Prescrição

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.
§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.
§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

26. Conforme decidido no Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial para contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS (peça 4), emitido em 16/7/2021. Isso porque, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU nº 344/2022, o prazo prescricional inicia-se na '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'.

27. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se abaixo as principais causas de interrupção ocorridas, conforme disposto no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022:

Responsável: Drogaria Afonso Rocha Ltda.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 46 e 49)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 9 e 11)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/4/2023*	*1 ano, 5 meses e 1 dia*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 5 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 81)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*31/12/2025*	*3 meses e 26 dias*

Responsável: Aline Kariele Teixeira da Cruz

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 47 e 50)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 10 e 12)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*

Evento	Fundamento	Data	Tempo decorrido
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	Notificação (art. 5º, inciso I)	18/12/2025	3 meses e 13 dias

28. Analisando o termo inicial da contagem do prazo e a sequência de eventos processuais listados no item anterior, os quais interrompem o prazo prescricional e reiniciam a contagem, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e de ressarcimento.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

29. No que se refere à prescrição intercorrente, dispõe a Resolução-TCU nº 344/2022 que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

30. Registram-se abaixo as principais causas interruptivas da prescrição intercorrente:

Evento	Resolução TCU nº 344/2022	Data	Tempo decorrido
Entrega das notificações de cobrança (peças 49 e 50)	Marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º)	17/11/2021	-
Entrega de nova notificação de cobrança (peça 12)	Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)	5/4/2023	1 ano, 4 meses e 19 dias
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)	23/5/2025	2 anos, 1 mês e 18 dias
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)	5/9/2025	3 meses e 13 dias
Entrega da citação endereçada a Aline, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)	18/12/2025	3 meses e 13 dias

31. Considerando os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente listados acima, verifica-se que não houve paralisação do processo por mais de três anos após o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente. Portanto, conclui-se que não ocorreu a prescrição intercorrente.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU Nº 98/2024

Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

32. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 29 da IN

TCU nº 98/2024), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas ocorreram entre 7/3/2016 e 20/10/2017, e os responsáveis foram notificados pela autoridade administrativa competente em 11/3/2021 e 4/5/2021 (peças 34-36).

Valor de Constituição da TCE

33. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado, na forma estabelecida pela IN TCU nº 98/2024, é de R$ 234.196,69, portanto superior ao limite mínimo definido em R$ 120.000,00.

VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE OUTROS DÉBITOS

34. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU nº 98/2024, informa-se que não foi constatada a existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos em demais processos em tramitação no Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Esgotamento da via administrativa do Ministério da Saúde para ressarcimento do dano

35. Preliminarmente, oportuno consignar que, nos termos do art. 23, § 1º, do Decreto 7.827/2012, que regulamenta a Lei Complementar 141/2012, e item 9.3.5.2 do Acórdão 1072/2017-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), foram esgotadas, na via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, as medidas para ressarcimento do dano, conforme notificações enviadas aos responsáveis em 8/11/2021, 23/3/2023 e 6/4/2023 (peças 9, 10 e 46-48).

Caracterização das irregularidades geradoras do dano ao erário

36. Extrai-se da situação sintetizada na seção 'histórico' desta instrução que o tomador de contas identificou como ilícito gerador do dano as seguintes irregularidades, as quais teriam ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61:

36.1. Irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória de dispensações de medicamentos e/ou correlatos do Programa Farmácia Popular do Brasil, caracterizadas por:

a) <u>Ocorrência 1:</u> não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos registrados no sistema autorizador de vendas do PFPB ou apresentação de nota fiscal com código de barras divergente do registrado;

Dispositivos violados: arts. 16, 21, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 10, 15, 20 e 25 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 621487 do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4, p. 7-9); e

b) <u>Ocorrência 2:</u> não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados;

Dispositivos violados: arts. 20, 21, 22, 36 e 37 da Portaria GM/MS nº 111/2016 (vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017); e arts. 12, 17, 22, 27 e 32 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 (vigente desde 28/9/2017);

Evidência: Constatação 621488 do Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4, p. 9-11).

Responsabilização da Pessoa Física dos Sócios e Dirigentes dos Estabelecimentos Comerciais e Individualização das Condutas

37. Devido ao caráter convenial da relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, conforme explicitado nas Portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme ao responsabilizar, além da pessoa jurídica, também os administradores, pessoalmente, pela comprovação da aplicação regular dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.

38. Nesse sentido, em relação às irregularidades constatadas na execução do PFPB, julgados recentes do TCU, como os Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz), 4654/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia/drogaria credenciada em solidariedade com a pessoa física dos seus administradores, <u>não pela</u>

desconsideração da personalidade jurídica, mas pela obrigação de prestar contas, decorrente da natureza convenial da relação jurídica estabelecida.

39. O voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) é claro sobre o tema:

Com relação à matéria de fato, como bem ressaltou o MPTCU, a norma que instituiu o PFPB (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu ao programa, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir voluntariamente o múnus público de gestão de recursos do PFPB, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e, eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

Nesse contexto, compartilho o entendimento do MPTCU, no sentido de que, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões das pessoas naturais administradoras dessa pessoa jurídica determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Isso faz com que, além da pessoa jurídica, também seus administradores sejam obrigados, pessoalmente, a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões, a exemplo do que deliberou esta Corte no Acórdão 8.969/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro.

40. Assim, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica, em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com responsabilidades restritas aos períodos de administração.

41. O caso concreto tratado nesta TCE envolve o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82), constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada.

42. Conforme se verifica nos autos:

Instrumento	*Data do arquivamento*	*Administradores*
Contrato social constitutivo (peça 8, p. 3-8)	*14/9/2012*	*Aline Kariele Teixeira da Cruz*
Alteração contratual nº 3 (peça 8, p. 13-16)	*4/12/2017*	*Guilherme Gonçalves Afonso*

43. Quanto à data de arquivamento do contrato social e de suas alterações, salienta-se que, conforme o art. 36 da Lei nº 8.934/1994, caso o documento seja apresentado à Junta Comercial no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua assinatura, os efeitos do arquivamento retroagirão à referida data. Fora desse prazo, o arquivamento somente produzirá efeitos a partir do despacho que o conceder.

44. Dessa forma, deverão ser responsabilizados os sócios administradores que integravam o quadro societário à época das irregularidades, ocorridas entre 7/3/2016 e 20/10/2017, tratando-se, no caso em análise, apenas da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), sócia administradora no período de 14/9/2012 a 3/12/2017.

Conduta:

a) não apresentar nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos e/ou correlatos dispensados e/ou apresentar nota fiscal com código de barras (EAN) do medicamento e/ou correlato adquirido divergente do dispensado; e

b) não apresentar as cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, os quais atestam a legalidade das dispensações realizadas.

45. Em consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Receita Federal do Brasil, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) encontra-se ativo, conforme certidão anexada à peça 65.

46. Encontram-se, dessa forma, elementos probatórios nos autos que autorizam a responsabilização do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, na condição de sócia administradora.

47. Na seara do Direito Financeiro, é cediço que cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida nos normativos do PFPB, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos no âmbito do referido programa, ainda que tais recursos financeiros tenham sido repassados posteriormente à dispensação dos medicamentos e/ou correlatos, pois feito com base nas informações prestadas pelo estabelecimento comercial farmacêutico à luz das exigências previamente estabelecidas e aceitas pelo ente privado.

Citações

48. Verificada irregularidade nas contas e quantificado o débito, foi promovida a citação dos responsáveis, conforme tabela abaixo:

Natureza	*Comunicação*	*Data de expedição*	*Peça*	*Destinatário*	*Origem do endereço*	*Data da ciência ou motivo da devolução*	*Peça da ciência*	*Peça da Resposta*
Citação	*Ofício 48478/2025-Seproc*	*04/12/2025*	*72*	*Drogaria Afonso Rocha Ltda*	*Receita Federal*	*31/12/2025*	*81*	*Não houve*
Citação	*Ofício 48481/2025-Seproc*	*04/12/2025*	*70*	*Aline Kariele Teixeira da Cruz*	*TSE*	*18/12/2025*	*78*	*79, 80*

Alegações de defesa de Aline Kariele Teixeira da Cruz

49. No documento constante da peça 79, a responsável apresentou as seguintes alegações:

<u>Primeira: da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva da Administração</u>

50. A defendente alega, preliminarmente, que a pretensão ressarcitória e punitiva da Administração estaria atingida pela prescrição quinquenal. Sustenta que o ofício encaminhado teria solicitado a cobrança de supostas irregularidades cometidas nas transações dispensadas no período entre 7/3/2016 e 20/10/2017, o que, em seu entendimento, ultrapassaria o prazo prescricional de cinco anos, com fundamento nos artigos 173 e 174 do Código Tributário Nacional.

51. A defendente alega que a decadência deveria ser entendida como a extinção de direitos subjetivos que deixariam de ser constituídos pela inércia de seus titulares em determinado período. Assim, sustenta que a Administração teria decaído do direito de solicitar a cobrança mencionada, uma vez que teria extrapolado o prazo decadencial quinquenal, conforme regulado nos artigos 207 a 211 do Código Civil.

52. A defendente alega, ainda, que a contagem do prazo prescricional para o ressarcimento ao erário deveria se iniciar a partir da data em que os fatos irregulares teriam sido perpetrados (data do fato gerador) ou, ao menos, da data em que o prejuízo ao erário teria se tornado conhecido pela Administração.

53. Nesse contexto, a defendente alega que diversas devoluções possuiriam data do fato gerador anterior a 5/11/2016, motivo pelo qual estariam prescritas. Como exemplo, menciona as devoluções nº 386392 (29/4/2016), 386395 (7/3/2016), 386397 (1/4/2016), 386400 (9/3/2016) e 386404 (29/11/2016), esta última que, segundo sustenta, também estaria prescrita caso o marco considerado fosse a notificação realizada em 2023, afirmando ainda que já estaria prescrita se o marco considerado fosse a notificação de 2021.

54. A defendente alega que a manutenção da cobrança de valores cuja pretensão já se encontraria prescrita violaria o princípio da segurança jurídica, o qual protegeria o administrado da perpetuidade de débitos e responsabilidades por atos passados.

55. Diante disso, a defendente alega que deveria ser reconhecida a prescrição de todas as parcelas cujos fatos geradores antecederiam a 5/11/2016, com a consequente exclusão desses valores do montante cobrado.

56. Por fim, a defendente alega que deveria ser reconhecida a decadência da cobrança relativa às supostas irregularidades praticadas na dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, bem como da multa aplicada e de eventuais penalidades que poderiam surgir, com fundamento nos artigos 173 e 174 do Código Tributário Nacional e no art. 22, §1º, da Portaria do Ministério da Saúde nº 5, de 28/9/2017, vigente à época dos fatos averiguados.

Análise

57. A alegação não merece prosperar.

58. Inicialmente, cumpre registrar que a prescrição nos processos de controle externo no âmbito do Tribunal de Contas da União é disciplinada pela Resolução TCU nº 344/2022, a qual estabelece, em seu art. 2º, que as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem em cinco anos, contados a partir dos marcos iniciais definidos no art. 4º do referido normativo.

59. Conforme decidido no Acórdão 11219/2023-TCU-Primeira Câmara (Rel. Ministro Benjamin Zymler), no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o termo inicial para contagem do prazo prescricional é a data do relatório de auditoria da AudSUS (peça 4), emitido em 16/7/2021. Isso porque, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU nº 344/2022, o prazo prescricional inicia-se na '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'. Dessa forma, não procede a alegação de que o prazo prescricional deveria ser contado a partir da data das dispensações ou do suposto fato gerador das irregularidades.

60. Assim, não procede também a alegação de prescrição das parcelas cujos fatos geradores antecederiam a 5/11/2016, bem como das devoluções mencionadas pela defendente, uma vez que, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU nº 344/2022, o prazo prescricional não se inicia na data das dispensações ou das devoluções apontadas, mas sim na data do conhecimento da irregularidade pela Administração.

61. Estabelecido o termo inicial para a contagem da prescrição ordinária, registram-se abaixo as principais causas de interrupção ocorridas, conforme disposto no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022:

Responsável: Drogaria Afonso Rocha Ltda.

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 46 e 49)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 9 e 11)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/4/2023*	*1 ano, 5 meses e 1 dia*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 5 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 81)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*31/12/2025*	*3 meses e 26 dias*

Responsável: Aline Kariele Teixeira da Cruz

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*

Evento	*Fundamento*	*Data*	*Tempo decorrido*
Relatório de Auditoria da AudSUS (peça 4)	*Termo inicial (art. 4º, inciso IV)*	*16/7/2021*	*-*
Entrega da notificação de cobrança (peças 47 e 50)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*17/11/2021*	*4 meses e 1 dia*
Entrega de nova notificação de cobrança (peças 10 e 12)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Notificação (art. 5º, inciso I)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

62. Analisando o termo inicial da contagem do prazo e a sequência de eventos processuais listados no item anterior, os quais interrompem o prazo prescricional e reiniciam a contagem, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e de ressarcimento.

63. Igualmente não merece acolhimento a invocação dos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional e dos arts. 207 a 211 do Código Civil Brasileiro. A presente apuração não possui natureza tributária nem se refere à constituição de crédito tributário, tratando-se de processo de controle externo destinado à verificação de eventual dano ao erário, regido por normas próprias, especialmente pela Lei 9.873/1999 e pela Resolução TCU nº 344/2022.

64. Quanto à alegação de decadência da cobrança relativa às supostas irregularidades praticadas na dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, tampouco assiste razão à defendente.

65. Nos termos do art. 22 da Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente à época dos fatos, os estabelecimentos participantes do programa deveriam manter, pelo prazo de cinco anos, os cupons vinculados, prescrições médicas, documentos de identificação e documentos fiscais relacionados às dispensações realizadas, bem como os documentos fiscais de aquisição dos medicamentos junto aos fornecedores.

66. Conforme consignado no Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56, p. 5), a responsável recebeu Comunicado de Auditoria em 13/1/2021, ocasião em que foi solicitada a apresentação da documentação comprobatória referente às dispensações realizadas no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019.

67. Considerando que o prazo regulamentar de guarda da documentação era de cinco anos, a responsável estava obrigada a manter arquivados, à época da auditoria, os documentos relativos às dispensações realizadas desde janeiro de 2016, abrangendo, portanto, todo o período objeto da fiscalização.

68. Desse modo, não procede a alegação de decadência ou de prescrição fundada na data das dispensações ou na suposta impossibilidade de apresentação dos documentos solicitados, uma vez que a própria regulamentação do programa impunha ao estabelecimento a obrigação de manter tais registros pelo período necessário à sua verificação pela Administração.

69. Diante do exposto, rejeitam-se as alegações de prescrição e decadência suscitadas pela defendente.

<u>Segunda: da prescrição intercorrente do processo administrativo</u>

70. A defendente alega, ainda em sede preliminar, que teria ocorrido prescrição intercorrente no processo administrativo.

71. Sustenta que o procedimento administrativo teria permanecido paralisado por mais de três anos, considerando que a primeira comunicação sobre a cobrança dos valores teria ocorrido em 23/12/2020, enquanto a cobrança das supostas irregularidades somente teria sido realizada em 10/12/2025, referente às transações dispensadas no período entre 7/3/2016 e 20/10/2017.

72. Nesse sentido, a defendente alega que, conforme o §1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, incidiria prescrição no procedimento administrativo que permanecesse paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, hipótese em que os autos deveriam ser arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada.

73. A defendente alega também que a referida lei estabeleceria três prazos prescricionais aplicáveis à Administração Pública Federal: o prazo de cinco anos para a ação punitiva, contado da prática da infração; o prazo de três anos para a prescrição intercorrente, quando o processo administrativo permanecer sem a prática de atos relevantes de apuração; e o prazo de cinco anos para a ação executória, contado da constituição definitiva do crédito.

74. Nesse contexto, a defendente sustenta que teria transcorrido prazo superior a três anos entre a decisão de cobrança do débito pelo Ministério da Saúde, em 2020, e a notificação para pagamento do débito pelo Tribunal de Contas da União, emitida apenas em dezembro de 2025, o que evidenciaria a ocorrência de prescrição intercorrente no procedimento de auditoria.

75. A defendente alega ainda que atos e despachos de mero encaminhamento do processo administrativo não obstariam o curso do prazo prescricional, razão pela qual o procedimento teria permanecido, de fato, paralisado por período superior a três anos. Para reforçar sua argumentação, menciona precedentes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que reconheceriam a prescrição intercorrente em hipóteses semelhantes.

76. Diante disso, a defendente alega que deveria ser reconhecida a prescrição intercorrente do processo administrativo, com fundamento no §1º do art. 1º da Lei 9.873/1999, determinando-se o arquivamento do procedimento.

Análise

77. A alegação não merece prosperar.

78. No que se refere à prescrição intercorrente, dispõe a Resolução TCU nº 344/2022 que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

79. Dessa forma, diferentemente do que sustenta a defendente, a contagem do prazo da prescrição intercorrente não se inicia na data em que teriam ocorrido as supostas irregularidades nem na data da primeira comunicação administrativa mencionada pela interessada, mas sim a partir do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, conforme previsto no art. 8º, § 3º, da Resolução TCU nº 344/2022.

80. Registram-se abaixo as principais causas interruptivas da prescrição intercorrente:

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
Entrega das notificações de cobrança	*Marco inicial de contagem*	*17/11/2021*	-

Evento	*Resolução TCU nº 344/2022*	*Data*	*Tempo decorrido*
(peças 49 e 50)	*de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º, § 3º)*		
Entrega de nova notificação de cobrança (peça 12)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/4/2023*	*1 ano, 4 meses e 19 dias*
Emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial nº 67/2025 (peça 56)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*23/5/2025*	*2 anos, 1 mês e 18 dias*
Emissão do Relatório do Controle Interno (peça 59)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*5/9/2025*	*3 meses e 13 dias*
Entrega da citação endereçada a Aline, realizada no âmbito do TCU (peça 78)	*Causa interruptiva da prescrição principal (art. 8º, § 2º)*	*18/12/2025*	*3 meses e 13 dias*

81. Considerando os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente listados acima, verifica-se que não houve paralisação do processo por período superior a três anos após o marco inicial de contagem do prazo da prescrição intercorrente.

82. Ademais, observa-se que, no curso do processo administrativo, foram praticados diversos atos relevantes de apuração, tais como a emissão de novas notificações de cobrança, a elaboração do Relatório do Tomador de Contas Especial e a emissão do Relatório do Controle Interno, os quais evidenciam o regular andamento das apurações e afastam a caracterização de paralisação do processo.

83. Desse modo, não procede a alegação de que o procedimento administrativo teria permanecido paralisado por mais de três anos, tampouco a aplicação do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 na forma pretendida pela defendente.

84. Diante do exposto, rejeita-se a alegação de ocorrência de prescrição intercorrente.

Terceira: da ausência de responsabilidade em razão da sucessão empresarial

85. No mérito, a defendente alega a ausência de responsabilidade pelos débitos apontados em razão da sucessão empresarial.

86. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso. Alega que, a partir dessa data, teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.

87. A defendente alega ainda que a empresa teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, Drogaria Afonso Rocha Ltda. ME.

88. Nesse cenário, sustenta que a responsabilidade pelos débitos, especialmente aqueles que teriam se originado após sua retirada da sociedade ou cuja cobrança teria se consolidado após a sucessão, deveria ser atribuída ao sucessor. Para tanto, invoca o art. 133, inciso I, do Código Tributário Nacional, afirmando que tal dispositivo estabeleceria princípio geral de direito que poderia ser aplicado por analogia ou como subsídio interpretativo em casos de sucessão empresarial em processos de ressarcimento ao erário.

89. A defendente alega que, em seu caso, estariam presentes os requisitos previstos no referido dispositivo, uma vez que teria ocorrido a aquisição do estabelecimento comercial pelo Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, que teria continuado a exploração da atividade, enquanto ela teria cessado completamente sua atuação no ramo.

90. Sustenta, assim, que a responsabilidade integral pelos débitos, inclusive aqueles relativos ao período anterior à venda, deveria recair sobre o adquirente do estabelecimento, e não sobre ela.

Alega ainda que a Administração Pública deveria direcionar a cobrança à pessoa jurídica sucessora ou ao sócio adquirente que teria prosseguido com a exploração da atividade econômica.

91. Por fim, a defendente alega que não mais possuiria vínculo com a atividade geradora dos supostos débitos, sustentando que a tentativa de a responsabilizar pela totalidade ou por parte significativa do débito após sua retirada da sociedade seria contrária à lógica da sucessão empresarial e ao princípio da segurança jurídica.

Análise

92. A alegação não merece prosperar.

93. Inicialmente, cumpre registrar que, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, a relação estabelecida entre o poder público e os estabelecimentos credenciados possui natureza convenial. Em razão dessa característica, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que, além da pessoa jurídica participante do programa, também os administradores do estabelecimento respondem pessoalmente pela comprovação da regular aplicação dos recursos públicos cuja gestão lhes foi confiada.

94. Nesse sentido, julgados desta Corte, como os Acórdãos 5520/2023-TCU-Segunda Câmara, 4654/2023-TCU-Primeira Câmara e 4416/2023-TCU-Primeira Câmara, têm responsabilizado a pessoa jurídica da farmácia ou drogaria credenciada solidariamente com as pessoas físicas de seus administradores. Tal responsabilização não decorre da desconsideração da personalidade jurídica, mas da obrigação de prestar contas, resultante da natureza convenial da relação jurídica estabelecida no âmbito do programa.

95. Conforme consignado no voto condutor do Acórdão 5259/2018-TCU-Primeira Câmara, ao assumir voluntariamente a gestão de recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, o particular se submete ao dever de prestar contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, sujeitando-se, em caso de irregularidades na aplicação desses recursos, à responsabilização prevista no art. 71, inciso II, do mesmo diploma constitucional.

96. Assim, ao se considerar a gestão de recursos públicos no âmbito de uma pessoa jurídica de direito privado, as decisões tomadas pelas pessoas naturais que administram essa pessoa jurídica determinam a destinação dos recursos públicos geridos. Por essa razão, além da pessoa jurídica, também os administradores devem responder pessoalmente pela comprovação da regular aplicação dos recursos submetidos às suas decisões.

97. No caso dos autos, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi constituído sob a natureza jurídica de sociedade limitada.

98. Conforme se verifica nos documentos societários juntados aos autos (peça 8), a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.

99. As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia a administração do estabelecimento.

100. Desse modo, a posterior retirada da defendente da sociedade e a eventual continuidade das atividades empresariais por outro sócio não afastam sua responsabilidade pelos atos praticados durante o período em que exercia a administração da empresa.

101. Também não procede a invocação do art. 133, inciso I, do Código Tributário Nacional. O referido dispositivo trata da sucessão empresarial no âmbito da responsabilidade por créditos tributários, hipótese diversa daquela examinada nos presentes autos, que versam sobre a verificação da regular aplicação de recursos públicos no âmbito de programa governamental.

102. Ademais, a responsabilização examinada nesta Tomada de Contas Especial não decorre da mera titularidade da empresa, mas da condição de administradora do estabelecimento à época dos

fatos, circunstância que a vincula diretamente às decisões relacionadas à gestão dos recursos públicos repassados no âmbito do programa.

103. Assim, a eventual sucessão empresarial ou a transferência posterior das quotas sociais não tem o condão de transferir ao adquirente a responsabilidade pelos atos praticados durante o período em que a defendente exercia a administração da sociedade.

104. No caso concreto, as irregularidades apuradas consistem:

a) na não apresentação de nota fiscal que comprove a compra e a existência em estoque dos medicamentos e/ou correlatos dispensados ou na apresentação de nota fiscal com código de barras (EAN) divergente do medicamento e/ou correlato dispensado; e

b) na não apresentação das cópias do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, documentos que atestariam a regularidade das dispensações realizadas.

105. Tais condutas relacionam-se diretamente à gestão do estabelecimento no período em que a defendente exercia a administração da sociedade, motivo pelo qual não procede a alegação de ausência de responsabilidade em razão da posterior sucessão empresarial.

106. Diante do exposto, rejeita-se a alegação de ausência de responsabilidade formulada pela defendente.

Revelia do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda.

107. 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.

108. 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 Ministro 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 Ministro 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 Ministro AROLDO CEDRAZ).

109. 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.

110. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de dados da Receita Federal, conforme pesquisa de endereço constante da peça 68. A entrega do ofício citatório restou comprovada, conforme aviso de recebimento constante da peça 81.

111. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

112. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU- Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

113. Ao não apresentar sua defesa, 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.'.

114. Embora o estabelecimento comercial não tenha apresentado defesa, examinou-se, à luz do princípio da verdade real, se os argumentos deduzidos pela responsável solidária, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, ou as manifestações produzidas na fase interna da TCE poderiam aproveitar à pessoa jurídica. Entretanto, as justificativas apresentadas não lograram afastar as irregularidades apontadas.

115. Dessa forma, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas ser julgadas irregulares, condenando-o solidariamente ao débito apurado.

Culpabilidade

116. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). Ainda, o exame da boa-fé, quando envolve pessoa jurídica de direito privado, é feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica.

117. Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé da administradora, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que a administradora tinha consciência da ilicitude dos atos, haja vista ter assinado termo de adesão no qual requereu a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declarou expressamente estar ciente de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.

Multa

118. No que se refere à aplicação de multa, o Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, inaugurou entendimento segundo o qual, no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', embora os sócios-administradores respondam solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tem natureza personalíssima e somente pode ser aplicada à pessoa física quando demonstrada conduta própria revestida de especial reprovabilidade. A mera condição de administrador, por si só, não autoriza a imposição da multa.

119. Esse entendimento foi posteriormente confirmado em diversos julgados das Câmaras do Tribunal e no Plenário, a exemplo dos Acórdãos 2.268/2024-Plenário (Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman), 2.286/2024-Plenário (Rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira), 3.796/2024-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), 3.736/2024-1ª Câmara (Rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira) e 3.268/2024-2ª Câmara (Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer), consolidando a orientação de que a multa deve recair sobre a pessoa jurídica conveniada, salvo situações excepcionais em que se comprove a participação direta do sócio na prática das irregularidades.

120. No caso em análise, verifica-se que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. deixou de comprovar documentalmente a regularidade das dispensações realizadas no âmbito do PFPB, configurando infrações graves às normas da Portaria GM/MS nº 111/2016, razão pela qual deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c art. 267 do Regimento Interno.

121. Dessa forma, em consonância com a jurisprudência atual do TCU, a multa não deve ser estendida automaticamente à sócia administradora, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, salvo se houver comprovação nos autos de conduta pessoal dolosa ou com erro grosseiro que justifique a aplicação da sanção também em face dela, o que não se verifica no presente processo.

CONCLUSÃO

122. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz (CPF 085.488.016-03), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

123. Apesar de o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) ter sido devidamente citado, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, motivo pelo qual será considerado revel.

124. Por fim, inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, conforme exposto na seção 'Culpabilidade', devem suas contas ser, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

125. Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, deverá ser aplicada apenas ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., conforme análise empreendida na seção 'Multa'.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

126. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) *considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;*

b) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz;*

c) *com fundamento nos 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, e os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:*

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
07/03/2016	*4.396,00*
07/03/2016	*656,40*

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
09/03/2016	*4.009,50*
09/03/2016	*85,05*
01/04/2016	*2.528,01*
01/04/2016	*7.023,70*
01/04/2016	*26,19*
01/04/2016	*141,60*
29/04/2016	*1.944,00*
29/04/2016	*6.082,00*
31/05/2016	*5.823,40*
31/05/2016	*1.822,50*
31/05/2016	*9,90*
31/05/2016	*18,00*
30/06/2016	*6.500,50*
30/06/2016	*1.944,00*
30/06/2016	*9,90*
30/06/2016	*46,80*
30/06/2016	*7,02*
03/08/2016	*6.492,10*
03/08/2016	*1.957,50*
03/08/2016	*11,70*
03/08/2016	*56,70*
03/08/2016	*14,04*
09/09/2016	*6.579,70*
09/09/2016	*2.052,00*
09/09/2016	*46,80*
09/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*6.783,30*
30/09/2016	*2.052,00*
30/09/2016	*9,90*
30/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*41,40*
11/11/2016	*6.418,30*
11/11/2016	*1.998,00*
11/11/2016	*5,40*
11/11/2016	*14,04*
11/11/2016	*70,20*
29/11/2016	*6.064,70*
29/11/2016	*21,60*

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
29/11/2016	*98,10*
30/11/2016	*2.133,00*
30/11/2016	*21,06*
28/12/2016	*6.937,90*
28/12/2016	*86,10*
04/01/2017	*2.281,50*
04/01/2017	*7,02*
20/02/2017	*2.632,50*
20/02/2017	*7.840,20*
20/02/2017	*7,02*
20/02/2017	*160,80*
09/03/2017	*7.186,00*
09/03/2017	*1.822,50*
09/03/2017	*39,60*
04/04/2017	*1.242,00*
04/04/2017	*4.848,00*
04/04/2017	*7,02*
04/04/2017	*23,40*
16/05/2017	*6.842,90*
16/05/2017	*1.539,00*
16/05/2017	*29,70*
16/06/2017	*5.877,20*
16/06/2017	*1.687,50*
29/06/2017	*6.852,40*
29/06/2017	*1.795,50*
27/07/2017	*5.270,50*
27/07/2017	*1.674,00*
21/08/2017	*5.427,80*
21/08/2017	*175,50*
22/09/2017	*283,50*
22/09/2017	*2.346,20*
20/10/2017	*202,50*
20/10/2017	*2.945,80*

d) *aplicar ao estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

e) *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*
f) *informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia 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; e*
g) *informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde – MS e aos responsáveis 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.*"

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS) em desfavor do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., solidariamente com a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular", no período de 7/3/2016 a 20/10/2017, o que teria ocasionado um prejuízo de R$ 164.101,61, em valores históricos, aos cofres do FNS.

2. Esclareço que trago este processo ao Plenário porque há divergência de entendimento na Segunda Câmara com relação à tese que deve prevalecer no tocante à aplicação de multa do art. 57 aos sócios administradores dos estabelecimentos comerciais em processos em que se examinam irregularidades no Programa Farmácia Popular do Brasil. A intenção é ampliar o debate e obter um entendimento uniforme de modo a orientar a jurisprudência do Tribunal.

3. A presente TCE originou-se de constatações do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), atualmente denominado Auditoria-Geral do Sistema Único de Saúde (AudSUS), durante auditoria realizada no estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., entre 18/12/2020 e 6/7/2021, com a finalidade de avaliar a execução do Programa Farmácia Popular do Brasil no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2019, com foco no cumprimento das normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 111/2016, vigente de 28/1/2016 a 27/9/2017, e Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017, Anexo LXXVII, vigente desde 28/9/2017, que dispõem sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil.

4. Conforme o Relatório de Auditoria nº 19015 da AudSUS (peça 4), datado de 16/7/2021, foram constatadas irregularidades que representavam débito de R$ 164.101,61, em valores históricos. As irregularidades nas dispensações e/ou na documentação comprobatória foram caracterizadas por:

i. não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e/ou correlatos dispensados, violando a citada Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017; e

ii. não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas solicitados, em desacordo com a mesma Portaria.

5. Os responsáveis foram notificados na fase administrativa e apresentaram justificativas que afastaram parcialmente as irregularidades. Posteriormente, foram emitidas notificações de cobrança pelo FNS. A TCE foi autuada neste Tribunal em 17/9/2025, dando início à fase externa do processo.

6. Devidamente citados pelo Tribunal, e havendo transcorrido o prazo regimental, apenas a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz apresentou alegações de defesa (peça 79), tendo o estabelecimento comercial permanecido silente, razão pela qual a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) entendeu devesse ser considerado revel.

7. Após analisar o mérito, a AudTCE, na instrução de peça 85, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, propõe a rejeição das alegações de defesa da Sra. Aline Kariele e a

revelia do estabelecimento comercial, com o consequente julgamento pela irregularidade das contas de ambos, a condenação ao ressarcimento do débito e a aplicação de multa apenas ao estabelecimento comercial, sanção que não deve se estender ao sócio administrador, conforme linha de jurisprudência recentemente adotada nesta Corte de Contas.

8. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 88), manifestou-se no sentido de se alinhar integralmente à proposta alvitrada pela unidade técnica.

9. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

10. Esclareço, desde logo, que acompanho quase integralmente as conclusões e encaminhamentos propostos pela AudTCE, os quais também contaram com a concordância do Ministério Público especializado, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir. Faço ressalva apenas com relação à não aplicação de multa à sócia administradora, conforme discorro a seguir, neste voto.

11. Primeiramente, acolhendo a manifestação da AudTCE, saliento que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte. Com propriedade, a unidade técnica fundamentou suas conclusões no disposto na Resolução TCU nº 344/2022.

12. O exame realizado, consignado na instrução de peça 85 nos itens 25 a 31, não deixa dúvidas quanto à inocorrência da prescrição tanto quinquenal quanto intercorrente.

13. Quanto ao mérito, considerando que o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., embora devidamente citado, deixou transcorrer em branco o prazo para responder à citação que lhe foi dirigida, resta caracterizada a sua revelia, a teor do § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992.

14. Nesse contexto, embora a revelia não acarrete no âmbito deste processo de controle externo a presunção de veracidade dos fatos que foram a ela imputados – resultado previsto na legislação processual civil –, cabe o prosseguimento do feito. A eventual condenação necessita ser lastreada em evidências que caracterizem de modo claro as ilicitudes. Nesse sentido, são representativos os seguintes enunciados, extraídos da jurisprudência deste TCU:

"*A revelia em processo do TCU não gera presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável, efeito típico do processo civil. Eventual condenação pelo Tribunal deve estar fundamentada em provas que caracterizem a conduta irregular do agente revel. (Acórdão 1567/2024-Segunda Câmara, Sessão de 12/03/2024, Rel. Min. ANTONIO ANASTASIA).*

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. (Acórdão 7850/2016-Segunda Câmara, Sessão de 28/06/2016, Rel. Min. VITAL DO RÊGO)."

15. Ao não apresentar sua defesa na fase externa, a aludida responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em clara afronta ao preceito insculpido no art. 70 da Constituição Federal, que impõe aos gestores públicos a obrigação de prestar contas acerca da utilização das verbas públicas.

16. Embora tenha havido apresentação de justificativas na fase interna da TCE, estas lograram afastar apenas parcialmente as irregularidades apontadas. Em homenagem à busca pela verdade real, os autos foram analisados, todavia não se encontraram elementos outros que militem em favor da responsável no sentido de afastar as irregularidades que lhe foram imputadas.

17. As irregularidades geradoras do dano ao erário foram claramente identificadas e correspondem à não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e à não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas.

18. Devido ao caráter convenial conferido à relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que sejam responsabilizados, além da pessoa jurídica, também seus administradores, pessoalmente, a comprovar

a regular aplicação dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões. O voto condutor do Acórdão 5.259/2018-TCU-Primeira Câmara esclarece que o PFPB possui natureza de convênio, outorgando ao particular a gestão de recursos públicos, e, ao assumir voluntariamente esse ônus, o participante se submete à obrigação de prestar contas e à responsabilização por mau uso dos recursos.

19. Nesse sentido, a AudTCE promoveu o exame das alegações de defesa apresentadas pela sócia administradora do estabelecimento comercial, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz. Sustenta a responsável a ocorrência de duas preliminares: a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva da Administração, na modalidade quinquenal, e a prescrição intercorrente do processo administrativo. Ambas as preliminares foram devidamente refutadas pela AudTCE nos itens 50 a 84 da instrução de peça 85, havendo a unidade técnica alcançado a conclusão de que não merecem prosperar.

20. Com efeito, não sendo necessário reprisar neste voto as conclusões da AudTCE, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, do exame realizado conclui-se que não ocorreu a prescrição quinquenal, assim como não procede a alegação de prescrição intercorrente do processo administrativo. Os quadros constantes dos itens 61 e 80 apresentam os eventos processuais interruptivos da prescrição em ambas as modalidades.

21. Em uma terceira linha de argumentação, essa já adentrando o mérito, sustenta a defendente a ausência de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, e que a partir dessa data teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.

22. Alega, inclusive, que a drogaria teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, e que a responsabilidade pelos débitos, inclusive os constituídos anteriormente à sua saída da sociedade, deveria recair sobre seu sucessor, nos termos como dispõe a legislação tributária.

23. Como bem ressaltado no exame realizado pela AudTCE, as alegações não merecem prosperar. A Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento comercial desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.

24. As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia, isoladamente, a administração do estabelecimento.

25. O fato de ela haver deixado posteriormente a sociedade e a farmácia ter continuado em atividade não elide a sua responsabilidade pelos atos praticados inteiramente em seu período como administradora. Descabe, igualmente, invocar a legislação tributária para regular a relação havida no âmbito do Programa Farmácia Popular, que tem natureza convenial de utilização de recursos públicos, como antes mencionado neste voto.

26. As condutas inquinadas relacionam-se diretamente à administração do estabelecimento, e ocorreram integralmente no período em que ela esteve à frente da farmácia, sendo inquestionável a sua responsabilização.

27. Assim, em linha com as conclusões a que chegaram a AudTCE e o MPTCU, entendo que deve ser rejeitada também essa linha de defesa apresentada nas alegações oferecidas em atendimento à citação.

28. Em conclusão, analisadas as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, e caracterizada a revelia do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., não resta possível atestar a boa-fé dos responsáveis, uma vez que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil, sendo correto afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude dos atos, haja vista terem assinado termo de adesão no qual requereram a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o

Programa, da qual declararam expressamente estar cientes de todo o conteúdo e exigências, as quais aceitaram e se comprometeram a cumprir. A análise da boa-fé no TCU é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva.

29. Mostra-se inconteste que a conduta dos responsáveis de não comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos repassados configura, na linha defendida pela unidade instrutiva e pelo MPTCU, não apenas erro grosseiro e grave violação às normas de ordem legal, mas também aos princípios essenciais da administração pública, como a legalidade, a moralidade e a eficiência. Lembro que, após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), esta Corte tem se inclinado para a compreensão de que o "erro grosseiro" se equipara conceitualmente à "culpa grave", caracterizado pela grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública. As condutas praticadas pelos responsáveis se subsomem a essa previsão.

30. Assim, em conformidade com a análise promovida pela AudTCE e endossada pelo MPTCU, verifico que os responsáveis não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, instados a se manifestar na fase externa, optaram uma pelo silêncio, configurando a revelia, outra pela apresentação de alegações de defesa que não merecem ser acolhidas. Assim, tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer sua boa-fé, e que as irregularidades estão adequadamente consubstanciadas, suas contas devem ser julgadas irregulares, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da LOTCU.

31. Quanto à aplicação de multa, a unidade técnica, com a concordância do MPTCU, propõe que este Tribunal acolha a linha jurisprudencial adotada no Acórdão 954/2024 Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que estabeleceu:

"(...) *no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil, modalidade 'Aqui Tem Farmácia Popular', embora os sócios administradores respondam solidariamente pelo ressarcimento do dano causado pela pessoa jurídica, a sanção de multa possui natureza personalíssima e somente pode ser aplicada à pessoa física quando demonstrada conduta própria revestida de especial reprovabilidade. Assim, a mera condição de administrador não é suficiente, por si só, para justificar a imposição da penalidade*."

32. Entretanto, adoto posição majoritária nesta Corte, fundamentada no Acórdão 1.831/2024-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que a multa é aplicável, em regra, tanto ao estabelecimento comercial quanto aos seus sócios administradores. Transcrevo, pela relevância, trecho do voto condutor dessa deliberação:

"*Essa responsabilização é de natureza subjetiva, segue a regra geral da responsabilidade civil e demanda a presença de 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.*

Considerando a responsabilidade subjetiva dos administradores de recursos públicos, o responsável somente pode ser condenado ao ressarcimento de um débito porque praticou ato ilícito na gestão de recursos públicos e em razão de sua conduta, culposa ou dolosa, ter contribuído para causar esse dano.

Essa, a meu ver, é a situação contida nestes autos. O administrador, que se submete ao dever de prestar contas, está sendo condenado em débito justamente por não lograr comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos atinentes ao PFPB. [...]

Assim, a despeito de casos excepcionais, deve prevalecer a regra geral de que a multa do art. 57 da Lei 8.433/1922 está atrelada à imputação do débito, por força de sua redação: 'Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.'

A existência do débito é condição necessária e suficiente para a aplicação da multa, de sorte que o afastamento da sanção só se justifica quando houver circunstância específica que assim o justifique, a exemplo da comprovação da absoluta boa-fé do responsável. Se o responsável está sendo condenado

ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se de pressuposto lógico de que sua conduta deu causa ou concorreu para o débito. E é precisamente essa conduta que a multa visa a sancionar."

33. Nessa linha, não havendo, nos autos, elementos que comprovem a boa-fé dos responsáveis, a multa deve recair sobre todos os responsáveis. A esse respeito, acrescento que a infringência, por parte dos sócios-administradores, às regras de prestação de contas de valores afetos ao Programa Farmácia Popular do Brasil indica que esses agentes atuaram, no mínimo, com diligência bem abaixo do normal no zelo com a coisa pública, o que justifica a apenação com multa desses responsáveis, em consonância com julgados deste Tribunal de Contas proferidos à luz do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25/4/2018, a exemplo do Acórdão 10.435/2023-2ª Câmara.

34. Corroborando esse entendimento, a unidade técnica consignou no item 117 da instrução de peça 85:

"*Dessa forma, não é possível atestar a boa-fé da administradora, já que o dano decorreu justamente do descumprimento das normas e princípios do Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB. É possível afirmar que a administradora tinha consciência da ilicitude dos atos, haja vista ter assinado termo de adesão no qual requereu a habilitação nas condições estabelecidas pela Portaria que rege o Programa, da qual declarou expressamente estar ciente de todo o conteúdo e exigências, tal como a de possuir pessoal treinado para atuar no PFPB, tendo aceitado e se comprometido a cumprir.*"

35. Para fins de dosimetria da multa a ser aplicada pelo Tribunal, destaco que o débito atualizado, com juros, supera o montante de R$ 234 mil reais (instrução de peça 85, item 33). Considerando que não foram localizados outros processos em trâmite neste Tribunal de responsabilidade dos responsáveis, estabeleço o percentual da multa em 10% do valor atualizado do débito, com juros, seguindo a praxe do Tribunal, fixando-a no valor individual de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado adote a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação, nos seguintes termos:

"9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do RITCU;

9.2. rejeitar as alegações de defesa de Aline Kariele Teixeira da Cruz;

9.3. 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 da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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 DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
07/03/2016	*4.396,00*
07/03/2016	*656,40*
09/03/2016	*4.009,50*
09/03/2016	*85,05*
01/04/2016	*2.528,01*
01/04/2016	*7.023,70*
01/04/2016	*26,19*
01/04/2016	*141,60*

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
29/04/2016	*1.944,00*
29/04/2016	*6.082,00*
31/05/2016	*5.823,40*
31/05/2016	*1.822,50*
31/05/2016	*9,90*
31/05/2016	*18,00*
30/06/2016	*6.500,50*
30/06/2016	*1.944,00*
30/06/2016	*9,90*
30/06/2016	*46,80*
30/06/2016	*7,02*
03/08/2016	*6.492,10*
03/08/2016	*1.957,50*
03/08/2016	*11,70*
03/08/2016	*56,70*
03/08/2016	*14,04*
09/09/2016	*6.579,70*
09/09/2016	*2.052,00*
09/09/2016	*46,80*
09/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*6.783,30*
30/09/2016	*2.052,00*
30/09/2016	*9,90*
30/09/2016	*7,02*
30/09/2016	*41,40*
11/11/2016	*6.418,30*
11/11/2016	*1.998,00*
11/11/2016	*5,40*
11/11/2016	*14,04*
11/11/2016	*70,20*
29/11/2016	*6.064,70*
29/11/2016	*21,60*
29/11/2016	*98,10*
30/11/2016	*2.133,00*
30/11/2016	*21,06*
28/12/2016	*6.937,90*
28/12/2016	*86,10*
04/01/2017	*2.281,50*

DATA DA OCORRÊNCIA	*VALOR ORIGINAL (R$)*
04/01/2017	*7,02*
20/02/2017	*2.632,50*
20/02/2017	*7.840,20*
20/02/2017	*7,02*
20/02/2017	*160,80*
09/03/2017	*7.186,00*
09/03/2017	*1.822,50*
09/03/2017	*39,60*
04/04/2017	*1.242,00*
04/04/2017	*4.848,00*
04/04/2017	*7,02*
04/04/2017	*23,40*
16/05/2017	*6.842,90*
16/05/2017	*1.539,00*
16/05/2017	*29,70*
16/06/2017	*5.877,20*
16/06/2017	*1.687,50*
29/06/2017	*6.852,40*
29/06/2017	*1.795,50*
27/07/2017	*5.270,50*
27/07/2017	*1.674,00*
21/08/2017	*5.427,80*
21/08/2017	*175,50*
22/09/2017	*283,50*
22/09/2017	*2.346,20*
20/10/2017	*202,50*
20/10/2017	*2.945,80*

9.4. aplicar, individualmente, à Drogaria Afonso Rocha Ltda. e à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.6. autorizar desde logo, caso requerido, e nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis; e

9.7. comunicar esta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das providências cabíveis."

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

I – Considerações iniciais sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB)

A questão submetida a exame exige, inicialmente, a compreensão da natureza e da forma de funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), para que, em seguida, seja possível definir o regime jurídico aplicável às farmácias e drogarias privadas que dele participam e os limites de sua responsabilização por irregularidades praticadas durante a execução do ajuste.

2. O Programa Farmácia Popular do Brasil constitui política pública de assistência farmacêutica voltada à ampliação do acesso da população a medicamentos e outros insumos essenciais à saúde, mediante atuação complementar à dispensação realizada diretamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

3. Seu fundamento legal encontra-se na Lei 10.858, de 13 de abril de 2004, que autorizou a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz a disponibilizar medicamentos à população mediante ressarcimento limitado aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação. A lei também autorizou a disponibilização de medicamentos produzidos por laboratórios oficiais e de outros insumos considerados necessários à atenção à saúde.

4. A conformação institucional do Programa foi estabelecida pelo Decreto 5.090, de 20 de maio de 2004, que previu sua execução por dois mecanismos distintos: de um lado, por unidades constituídas mediante ajustes celebrados com estados, Distrito Federal, municípios, hospitais filantrópicos e outras entidades autorizadas; de outro, pela participação da rede privada de farmácias e drogarias.

5. Em sua configuração atual, o Programa permite que medicamentos e insumos sejam dispensados pela rede privada com subsídio público, parcial ou integral, observados o elenco de produtos, os valores de referência, as condições de dispensação e os demais critérios definidos pelo Ministério da Saúde.

6. Embora o PFPB integre a política pública de assistência farmacêutica, sua execução não se confunde com o fornecimento direto de medicamentos pelas unidades do SUS. Trata-se de mecanismo complementar, expressamente estruturado para ampliar a capilaridade do atendimento e reduzir os encargos suportados pelos usuários, sem prejuízo do abastecimento da rede pública nacional.

7. Na modalidade operacionalizada por farmácias privadas, o estabelecimento credenciado dispensa ao beneficiário o medicamento ou insumo autorizado pelo sistema eletrônico do Ministério da Saúde e, uma vez validada a operação, recebe do Poder Público o valor correspondente ao subsídio estabelecido para o produto.

8. A operação é submetida a controles específicos. Exige-se, entre outras providências, a identificação do beneficiário, a apresentação de prescrição, laudo ou atestado, quando cabível, a correspondência entre o produto dispensado e o código de barras informado ao sistema, a emissão do documento fiscal e do cupom vinculado e a conservação da documentação comprobatória pelo prazo regulamentar.

9. A autorização eletrônica, portanto, não constitui simples formalidade. É o ato que verifica, em tempo real, a regularidade da dispensação e constitui a base para o posterior pagamento pelo Ministério da Saúde.

II – Da escolha das farmácias e drogarias privadas

10. A participação das farmácias e drogarias privadas não decorre de livre escolha da Administração, nem de contratação direta de determinado estabelecimento segundo critérios subjetivos.

11. A seleção ocorre por meio de credenciamento precedido de chamamento público, no qual são fixados requisitos objetivos de habilitação, condições padronizadas de execução, documentos necessários, localidades abrangidas e, quando houver limitação territorial ou quantitativa, critérios para o preenchimento das vagas.

12. O preenchimento das vagas deve ocorrer segundo a ordem cronológica das inscrições, desde que o estabelecimento atenda integralmente aos requisitos de habilitação. Entre as exigências encontram-se:

a) inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, com atividade econômica compatível;
b) registro na Junta Comercial e contrato social atualizado;
c) licença sanitária válida;
d) autorização de funcionamento expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
e) regularidade fiscal;
f) responsável técnico inscrito e regular perante o Conselho Regional de Farmácia;
g) equipamentos e sistemas eletrônicos compatíveis com o sistema autorizador;
h) conta bancária da pessoa jurídica;
i) inexistência de débitos anteriores relativos ao Programa; e
j) inexistência de procedimento em curso para apuração de irregularidades envolvendo a matriz ou qualquer de suas filiais.

13. O credenciamento é realizado individualmente para cada estabelecimento, ainda que a empresa possua matriz e filiais. Isso não afasta, contudo, a unidade da pessoa jurídica para determinadas finalidades cadastrais, financeiras e sancionatórias previstas na regulamentação.

14. À luz da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, o credenciamento é procedimento auxiliar das contratações públicas, especialmente adequado às hipóteses em que a Administração pretende contratar, em condições padronizadas, uma pluralidade de interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos.

15. No caso do Programa Farmácia Popular, a contratação apresenta elementos tanto do credenciamento paralelo e não excludente quanto da seleção realizada pelo beneficiário direto da prestação. Os estabelecimentos sujeitam-se às mesmas condições de ingresso e execução, enquanto o usuário escolhe, entre as farmácias credenciadas disponíveis, aquela em que realizará a retirada do medicamento ou insumo.

16. A circunstância de o edital limitar temporariamente o credenciamento a municípios sem cobertura ou estabelecer número de vagas não altera a natureza do procedimento. Impõe apenas que a Administração adote critérios objetivos, impessoais e transparentes para o preenchimento das vagas, vedada qualquer escolha discricionária desvinculada das condições do instrumento convocatório.

III – Da distinção entre os convênios celebrados com órgãos públicos e a contratação das farmácias privadas

17. A definição do regime jurídico aplicável exige distinguir duas relações previstas na legislação do Programa.

18. A primeira corresponde aos convênios ou instrumentos congêneres celebrados com estados, Distrito Federal, municípios, hospitais filantrópicos e outras entidades que atuam em cooperação com a União e com a Fiocruz.

19. Nos convênios, como se sabe, os partícipes reúnem esforços para a consecução de objetivo público comum. Não há, em sentido próprio, contraposição de interesses, preço decorrente de

prestação fornecida à Administração ou equivalência econômica entre obrigações opostas. Há colaboração institucional, transferência de recursos ou compartilhamento de atribuições para alcançar finalidade convergente.

20. A segunda relação é aquela estabelecida entre a Administração e as farmácias e drogarias privadas credenciadas.

21. Nessa hipótese, embora alguns dispositivos regulamentares empreguem expressões como "convênio", "relação convenial" ou "termo de adesão", a denominação utilizada pelo ato infralegal não é suficiente para determinar a natureza jurídica do vínculo. A qualificação jurídica decorre do conteúdo material da relação.

22. A farmácia privada assume obrigações determinadas perante a Administração: manter habilitações técnica e sanitária, disponibilizar os produtos abrangidos, observar as regras de dispensação, realizar as transações pelo sistema oficial, emitir os documentos exigidos, conservar os comprovantes, prestar informações e submeter-se ao controle administrativo.

23. Em contrapartida, o Ministério da Saúde assume a obrigação de remunerar as dispensações regularmente autorizadas e validadas, segundo os valores e critérios previamente estabelecidos.

24. Há, portanto, prestações recíprocas, interesses contrapostos e conteúdo econômico. A Administração pretende obter a disponibilização de medicamentos e insumos aos beneficiários por meio da rede privada; a farmácia, por sua vez, participa do Programa como agente econômico e recebe contraprestação pelas operações realizadas.

25. Não se está, portanto, diante de simples cooperação desinteressada para a realização de objetivo comum, mas de relação onerosa pela qual uma empresa privada executa prestação de interesse público em troca de pagamento realizado com recursos públicos.

26. A adesão da farmácia ao Programa possui, assim, natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento.

27. O requerimento ou termo de adesão funciona como instrumento de formalização da relação contratual, cujas cláusulas são predefinidas pela Administração. Trata-se de contrato administrativo por adesão, sem que essa característica elimine sua natureza bilateral e onerosa.

28. A publicação do credenciamento, a disponibilização das credenciais de acesso ao sistema e o início das operações concretizam a relação contratual entre a Administração e a empresa credenciada.

29. Por consequência, a execução da atividade pelas farmácias privadas submete-se ao regime jurídico das contratações administrativas, atualmente disciplinado pela Lei 14.133/2021, sem prejuízo da incidência da Lei 10.858/2004, do Decreto 5.090/2004, do edital, do termo de adesão e das normas sanitárias e operacionais específicas do Programa.

30. Nesse sentido, as referências constantes da regulamentação histórica à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ser compreendidas em seu contexto temporal e interpretadas, para as novas relações, à luz da Lei 14.133/2021, especialmente de seus arts. 78 e 79, que qualificam o credenciamento como procedimento auxiliar de contratação.

31. Essa distinção produz consequências relevantes. Os ajustes celebrados com órgãos e entidades públicas, voltados à atuação cooperativa, regem-se prioritariamente pelo regime dos convênios. As farmácias privadas, ao contrário, ocupam a posição jurídica de contratadas da Administração e submetem-se aos deveres, controles e sanções próprios dos contratos administrativos.

IV – Do regime de responsabilização das farmácias privadas

32. Reconhecida a natureza contratual da relação, as irregularidades praticadas na execução do Programa caracterizam, conforme o caso, inadimplemento contratual e/ou infração administrativa.

33. A regulamentação do PFPB considera irregulares, entre outras, as seguintes condutas:

a) dispensar medicamentos ou insumos sem observar as regras do Programa;
b) deixar de exigir prescrição, identificação, CPF ou assinatura do beneficiário;
c) realizar operação em nome de terceiro fora das hipóteses autorizadas;
d) lançar no sistema informações divergentes da documentação apresentada;
e) dispensar produto cujo código de barras não corresponda ao informado ao sistema;

f) utilizar senha diversa da atribuída ao estabelecimento;
g) realizar entregas fora do estabelecimento em desacordo com a regulamentação;
h) efetuar publicidade indevida;
i) deixar de conservar ou de apresentar os documentos comprobatórios;
j) dispensar medicamento ou insumo já fornecido, quando essa circunstância estiver registrada; e
k) realizar substituição do medicamento em desacordo com a legislação.

34. Nos termos do regulamento aplicável, a notícia ou o indício de irregularidade pode justificar medidas cautelares, como a suspensão preventiva dos pagamentos e do acesso ao sistema, desde que a providência seja motivada, proporcional e sujeita a posterior controle.

35. A aplicação de sanção definitiva, contudo, exige processo administrativo regular, com delimitação dos fatos imputados, identificação das normas supostamente violadas, acesso aos elementos de prova e efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa. A pessoa diretamente contratada e, portanto, ordinariamente responsável pelas irregularidades é a pessoa jurídica titular do estabelecimento credenciado.

36. A responsabilidade administrativa não pode ser estabelecida de maneira objetiva e indiscriminada quando a própria legislação exigir a análise da natureza e da gravidade da infração, das circunstâncias do caso, dos danos causados, das vantagens obtidas, da implantação de mecanismos de integridade e dos antecedentes do contratado.

37. A aplicação das sanções também deve observar a proporcionalidade e a individualização. A suspensão, a multa, o descredenciamento, o impedimento de contratar e eventual declaração de inidoneidade não podem ser impostos apenas com base em presunções genéricas ou pela mera existência de divergência documental destituída de relevância material.

38. Observe-se, ainda, que, sem prejuízo das responsabilidades administrativa e contratual, os mesmos fatos podem dar origem, quando presentes seus requisitos próprios, à responsabilização penal, civil ou administrativa perante esta Corte de Contas. Essas esferas são juridicamente distintas. A imputação de responsabilidade em uma delas não autoriza, automaticamente, a imposição de sanção em outra, devendo ser observados os pressupostos legais próprios de cada regime.

V – Da atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização e na responsabilização das farmácias privadas

39. A circunstância de as farmácias e drogarias credenciadas serem pessoas privadas não as exclui da jurisdição do Tribunal de Contas da União.

40. Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete ao TCU fiscalizar a aplicação dos recursos da União e julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário federal. A fiscalização alcança, portanto, particulares que recebam, administrem ou utilizem recursos públicos federais ou que, na qualidade de contratados ou terceiros interessados, concorram para a produção do dano.

41. A Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, da mesma forma, submete à jurisdição deste Tribunal as pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos federais ou assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

42. No Programa Farmácia Popular, os valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde às farmácias credenciadas conservam natureza de recursos públicos federais até que esteja demonstrada a regular execução da prestação que lhes serve de fundamento.

43. O pagamento somente se torna definitivamente devido quando comprovado que a operação registrada no sistema correspondeu à efetiva dispensação de medicamento ou insumo elegível, ao beneficiário identificado, na quantidade autorizada e com observância dos requisitos regulamentares.

44. A autorização eletrônica e o posterior repasse não impedem o controle de legitimidade da despesa. Se a documentação não comprovar a efetiva dispensação ou se ficar demonstrada a utilização de dados falsos, inexatos ou inconsistentes, o TCU poderá reconhecer a ocorrência de pagamento

indevido e determinar o ressarcimento dos valores ao Erário, aplicando, ainda, as sanções administrativas cabíveis.

45. Nesse sentido, a experiência fiscalizatória do TCU demonstra que, no âmbito do Programa Farmácia Popular, as irregularidades mais recorrentes envolvem a ausência de comprovação da aquisição ou da existência em estoque dos medicamentos registrados como dispensados, a incompatibilidade entre o código de barras constante das notas fiscais e aquele informado ao sistema, operações em nome de pessoas falecidas e dispensações lançadas em nome de funcionários ou responsáveis pelo próprio estabelecimento.

46. Note-se que a inexistência de notas fiscais idôneas que comprovem a aquisição dos produtos registrados no sistema impede, em princípio, a demonstração de que os medicamentos existiam no estoque e foram efetivamente entregues aos beneficiários. Essa situação pode caracterizar a denominada "venda fantasma", na qual se simula uma dispensação para obter pagamento indevido do Ministério da Saúde.

47. Isso não significa, entretanto, que toda falha documental produza automaticamente a obrigação de ressarcimento. É necessário distinguir a impropriedade meramente formal, que não compromete a comprovação da despesa, da irregularidade material que impede a demonstração da efetiva entrega do medicamento ou revela simulação da operação.

48. Conforme a jurisprudência predominante deste Tribunal, para se imputar débito, devem estar demonstrados: a) a ocorrência de dano efetivo ao Erário; b) conduta imputável ao responsável; c) o nexo causal entre a conduta e o prejuízo; e d) a inexistência de causa apta a excluir a responsabilidade.

49. A aplicação da pena de multa, por sua vez, no âmbito desta Corte de Contas, pressupõe, em regra, a existência de julgamento em débito do responsável (art. 57 da Lei 8.443/1992) ou a comprovação da prática de quaisquer das condutas descritas nos incisos I a VII do art. 58 da mesma lei.

VI – Da personalidade jurídica e da impossibilidade de responsabilização automática dos sócios

50. Fixado o regime de responsabilização, cumpre anotar que a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, administradores ou representantes. O art. 49-A do Código Civil afirma expressamente essa separação e reconhece a autonomia patrimonial como instrumento legítimo de alocação e segregação de riscos.

51. A sociedade empresária adquire personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivos, nos termos do art. 985 do Código Civil. A partir desse momento, passa a ser titular de direitos e obrigações próprios, distintos daqueles pertencentes às pessoas naturais que integram seu quadro societário.

52. Se a farmácia credenciada for explorada por sociedade empresária personificada, é a sociedade — e não automaticamente seus sócios — que celebra o contrato administrativo, recebe os pagamentos, assume as obrigações e responde pelas infrações praticadas na execução do Programa.

53. O simples fato de determinada pessoa constar do contrato social, exercer a condição de sócia ou deter participação majoritária não autoriza a extensão das dívidas, dos deveres de ressarcimento ou das sanções administrativas aplicadas à sociedade.

54. Essa conclusão permanece válida quando se tratar de sociedade limitada unipessoal. A existência de um único sócio não transforma a sociedade em empresário individual nem elimina sua personalidade jurídica autônoma. A sociedade limitada unipessoal possui patrimônio próprio e distinto daquele pertencente ao sócio único.

55. Diversa, no entanto, é a situação do empresário individual.

56. O empresário individual é a própria pessoa natural que exerce profissionalmente a atividade empresarial. A inscrição no CNPJ e o registro perante a Junta Comercial não criam pessoa jurídica distinta do titular. Não há separação subjetiva entre o empresário e a empresa, razão pela qual o patrimônio da pessoa natural responde, observadas as regras legais de impenhorabilidade, pelas obrigações decorrentes da atividade.

57. Assim, se o estabelecimento credenciado for explorado por empresário individual, a imputação dirigida ao contratado alcança o próprio titular, porque não existe sociedade personificada intermediária.

58. Na responsabilização, é tecnicamente necessário, portanto, distinguir: a) empresário individual, em que a pessoa natural é o próprio sujeito contratante; b) sociedade limitada unipessoal, que possui personalidade jurídica e patrimônio autônomos; e c) sociedade com pluralidade de sócios, igualmente dotada de personalidade e autonomia patrimonial.

59. Nos dois últimos casos, a responsabilização pessoal do sócio, seja para imputação de débito, seja para a aplicação da pena de multa (sanção administrativa), depende de fundamento jurídico específico e não pode ser realizada de forma automática, a título de responsabilidade objetiva.

60. Importante registrar que a autonomia patrimonial da pessoa jurídica não é absoluta. A personalidade jurídica pode ser desconsiderada quando utilizada abusivamente para lesar terceiros, frustrar a aplicação da lei ou encobrir a prática de atos ilícitos.

61. No regime geral, o art. 50 do Código Civil exige a demonstração de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

62. O desvio de finalidade corresponde à utilização intencional da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores ou praticar atos ilícitos. A confusão patrimonial caracteriza-se pela ausência concreta de separação entre o patrimônio social e o patrimônio dos sócios ou administradores, como ocorre no pagamento reiterado de obrigações pessoais com recursos da sociedade ou na transferência de ativos sem contraprestação efetiva.

63. No âmbito das contratações administrativas, o art. 160 da Lei 14.133/2021 contém disciplina específica. Segundo esse dispositivo, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada quando utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial.

64. Nessa hipótese, os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica poderão ser estendidos: a) aos administradores; b) aos sócios com poderes de administração; c) à pessoa jurídica sucessora; ou d) à empresa do mesmo ramo que mantenha relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com a sancionada.

65. Observe-se que a medida exige, em todos os casos: a) demonstração concreta do abuso; b) individualização das pessoas beneficiadas ou participantes da conduta; c) contraditório; d) ampla defesa; e) decisão expressamente motivada; e f) análise jurídica prévia.

66. Não basta, portanto, que tenha ocorrido irregularidade na execução do Programa. Tampouco são suficientes a mera inadimplência da sociedade, a insuficiência patrimonial, o encerramento das atividades, a existência de grupo econômico ou a condição de sócio. É indispensável demonstrar que a personalidade jurídica foi concretamente utilizada para facilitar, ocultar ou dissimular o ilícito, ou que houve confusão entre o patrimônio da sociedade e o patrimônio do sócio ou administrador.

67. A regulamentação infralegal do Programa, ao prever que determinadas consequências do descredenciamento podem alcançar proprietários, sócios ou responsáveis técnicos, deve ser interpretada em conformidade com o Código Civil, a Lei 14.133/2021 e as garantias constitucionais do devido processo legal. Um ato infralegal não pode instituir responsabilidade pessoal automática do sócio em contrariedade à autonomia patrimonial reconhecida pela lei.

68. A responsabilização pessoal somente será legítima quando ocorrer uma das seguintes situações: a) o estabelecimento for explorado por empresário individual, hipótese em que o titular é o próprio contratado; b) houver norma legal específica que atribua responsabilidade direta à pessoa natural por ato próprio; c) ficar comprovada a participação pessoal do sócio ou administrador na infração, caso em que responderá por sua própria conduta, e não apenas por integrar a sociedade; ou d) estiverem demonstrados os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

69. Note-se que a responsabilidade pessoal por ato próprio não se confunde com desconsideração. Se o sócio, administrador ou farmacêutico responsável falsifica documentos, insere conscientemente informações falsas, apropria-se de recursos ou participa diretamente de fraude, sua responsabilização

decorre de sua própria conduta, desde que comprovados autoria, materialidade e o elemento subjetivo exigido pela norma aplicável. O que se mostra juridicamente inadmissível é transferir ao sócio, apenas em razão dessa qualidade, a sanção aplicada à pessoa jurídica.

70. A jurisprudência deste Tribunal registra precedentes segundo os quais os administradores das farmácias credenciadas podem ser responsabilizados solidariamente com o estabelecimento quando, ao gerir recursos do Programa, concorrerem para a irregularidade. Essa orientação, contudo, a meu ver, não dispensa a demonstração da sua conduta individual e do nexo causal.

71. No Acórdão 2.268/2024-Plenário, o TCU assentou que, embora os administradores possam responder solidariamente com a empresa pelos prejuízos causados no PFPB, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 depende da indicação de elementos que permitam estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades e as condutas das pessoas físicas. Estabeleceu-se que a sanção não pode decorrer unicamente da posição gerencial ou administrativa, em observância ao princípio da individualização da pena.

72. Esse entendimento, a meu ver, deve ser compreendido como exigência de responsabilização por ato próprio. A pessoa natural pode ser alcançada quando ficar demonstrado que praticou, ordenou, autorizou, dirigiu ou conscientemente se omitiu diante da operação irregular, contribuindo causalmente para o dano.

73. Não é suficiente demonstrar que o acusado: a) constava do contrato social; b) era sócio na época dos fatos; c) detinha participação majoritária; d) figurava formalmente como administrador; ou e) integrava o mesmo grupo econômico. A responsabilidade perante o TCU, mesmo quando solidária quanto ao ressarcimento, não pode ser presumida. Devem ser identificados os atos de gestão praticados pela pessoa natural e sua relação com as operações irregulares.

74. Quanto ao ponto, vale registrar que a solidariedade não se presume, decorrendo da lei ou da manifestação válida de vontade, conforme dispõe o art. 265 do Código Civil. Norma infralegal ou cláusula genérica do termo de adesão não pode, por si só, eliminar a personalidade jurídica da sociedade e transformar todo sócio em garantidor universal das obrigações da empresa.

75. A caracterização da relação entre a farmácia privada e o Ministério da Saúde como contrato administrativo reforça essa conclusão. O recebimento de contraprestação por operação validada não transforma todos os sócios em gestores diretos de recursos públicos. O contratado é, em primeiro plano, a pessoa jurídica que aderiu ao Programa.

76. Desse modo, a responsabilidade pessoal somente poderá ocorrer quando: a) o estabelecimento for explorado por empresário individual, hipótese em que o titular é o próprio sujeito contratado; b) a pessoa natural tiver concorrido diretamente para a irregularidade ou para o dano, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992; c) houver disposição legal específica que estabeleça responsabilidade pessoal; ou d) estiverem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

77. Se a imputação decorrer de conduta própria, não se exige desconsideração da personalidade jurídica. A pessoa natural será responsabilizada por seus próprios atos de gestão, desde que demonstrados autoria, nexo causal e culpabilidade. Se, porém, o que se pretende é apenas estender ao patrimônio do sócio uma obrigação pertencente à sociedade, sem demonstração de ato próprio, será indispensável observar os requisitos da desconsideração da personalidade jurídica.

78. Nessa última hipótese, deverão ser comprovados abuso da personalidade, desvio de finalidade, confusão patrimonial ou utilização da sociedade para facilitar, encobrir ou dissimular o ilícito, com observância do contraditório, da ampla defesa, da motivação e da prévia análise jurídica. A mera insolvência da sociedade, a ausência de bens suficientes, o encerramento das atividades ou o inadimplemento do débito imputado pelo TCU não bastam para responsabilizar o sócio ou o administrador.

VII – Do caso concreto

79. Fixados esses parâmetros, pedi vista dos presentes autos para definir se, no caso concreto, as irregularidades apuradas na execução do Programa Farmácia Popular do Brasil podem ser imputadas

apenas à Drogaria Afonso Rocha Ltda. ou também, solidariamente, à Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, sócia administradora da empresa no período das operações questionadas.

80. Quanto à pessoa jurídica, a responsabilidade encontra-se suficientemente caracterizada.

81. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi o estabelecimento credenciado no Programa, realizou as dispensações, registrou as operações no sistema autorizador e recebeu os pagamentos efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde. Também lhe incumbia conservar e apresentar as notas fiscais de aquisição, os cupons fiscais, os cupons vinculados, as prescrições médicas e os demais documentos necessários à comprovação da regularidade das operações.

82. As irregularidades consistiram na ausência de notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos, na apresentação de documentos com códigos de barras divergentes dos produtos registrados no sistema e na falta de cupons e prescrições relacionados às dispensações. Tais ocorrências impedem a comprovação de que os produtos existiam em estoque e foram efetivamente entregues aos beneficiários.

83. Como titular da relação jurídica estabelecida com o Ministério da Saúde e destinatária dos pagamentos, a sociedade responde pela adequada execução das operações e pela guarda da documentação exigida. Não comprovada a correspondente dispensação, mostra-se cabível imputar à pessoa jurídica o débito relativo aos valores indevidamente recebidos, sem prejuízo da multa aplicável em razão das irregularidades que lhe forem atribuídas.

84. Diversa, a meu ver, é a situação da sócia administradora.

85. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. foi constituída sob a forma de sociedade limitada. Não se trata de empresário individual. A sociedade possui personalidade jurídica e patrimônio próprios, distintos daqueles pertencentes aos seus sócios e administradores, conforme os arts. 49-A e 985 do Código Civil.

86. Como visto, a mera condição de sócia administradora não transforma a pessoa natural em devedora solidária de todas as obrigações da sociedade. Para que lhe sejam imputados pessoalmente o débito ou a multa, é necessário demonstrar fundamento jurídico autônomo, consistente na prática de ato próprio causador do dano, na assunção pessoal da obrigação ou na presença dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

87. A instrução da unidade técnica, com base na auditoria realizada pelo Ministério da Saúde, sustenta a responsabilidade solidária sob o fundamento de que a relação estabelecida no Programa Farmácia Popular teria natureza convenial e de que os administradores da farmácia teriam assumido a gestão de recursos públicos federais. A partir dessa premissa, invoca precedentes desta Corte e a Súmula 286 do TCU.

88. Esse entendimento, contudo, não se aplica ao caso. A Súmula 286 desta Corte dispõe que a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais, realizadas para consecução de finalidade pública, responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao Erário na aplicação desses recursos.

89. O enunciado pressupõe transferência voluntária de recursos para que a entidade privada os administre e aplique na execução de objeto de interesse comum. Essa situação é característica dos convênios propriamente ditos, nos quais os partícipes conjugam esforços, os valores permanecem vinculados ao plano de trabalho e a entidade recebedora decide sobre sua aplicação na finalidade pactuada. Não é essa, porém, a estrutura da relação entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes do PFPB.

90. A farmácia adquire os medicamentos com recursos particulares, mantém estoque próprio, realiza a dispensação ao beneficiário e somente depois, mediante o processamento e a validação de cada operação, recebe o correspondente pagamento. Os recursos não são transferidos antecipadamente para futura aplicação em plano de trabalho, nem permanecem sob a gestão da entidade privada para consecução de objeto convenial.

91. O pagamento efetuado pelo Fundo Nacional de Saúde constitui contraprestação por obrigação previamente executada. A relação possui, materialmente, natureza de contrato administrativo

decorrente de credenciamento, ainda que a regulamentação infralegal utilize expressões como "convênio" ou "relação convenial".

92. A denominação empregada na portaria não prevalece sobre o conteúdo do ajuste. Nos convênios celebrados com entes públicos, hospitais filantrópicos e outras instituições cooperantes, há convergência de interesses e conjugação de esforços para implantação e funcionamento de serviços. Na relação com as farmácias comerciais, existem obrigações recíprocas, conteúdo econômico e remuneração por dispensação realizada.

93. A farmácia privada não administra recursos públicos. Ela executa prestação contratual e recebe o respectivo pagamento. Interpretar diversamente significaria afirmar que toda empresa remunerada pela Administração gerencia recursos públicos e que seus sócios respondem pessoalmente pelas obrigações contratuais da sociedade, o que eliminaria a autonomia patrimonial assegurada pelo Código Civil. Assim sendo, por não existir transferência voluntária para aplicação em objeto convenial, deve ser afastada a incidência da Súmula 286 do TCU.

94. Isso não impede a responsabilização direta da pessoa natural quando demonstrado que ela concorreu para a irregularidade. O art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992 admite a responsabilização do terceiro que, como contratante ou parte interessada, haja contribuído para o dano. A norma, contudo, exige demonstração de conduta pessoal e de nexo causal, não bastando a posição formal ocupada na estrutura societária.

95. No caso concreto, a matriz de responsabilização atribui à sócia a mesma conduta imputada à empresa: não apresentar notas fiscais, cupons e receitas e apresentar documentos com códigos de barras divergentes. Não indica, porém, qualquer ato pessoal praticado por ela. Não foi demonstrado que a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz: a) operava o sistema autorizador; b) inseriu os dados das operações impugnadas; c) realizou pessoalmente as dispensações; d) mantinha a guarda direta do acervo; e) determinou a eliminação ou ocultação dos documentos; f) autorizou dispensações simuladas; g) apresentou documentos falsos ou divergentes; h) recebeu ou se apropriou pessoalmente dos valores; ou i) obteve benefício decorrente das irregularidades.

96. A instrução deduz sua responsabilidade exclusivamente da circunstância de que figurava como sócia administradora entre 14/9/2012 e 3/12/2017 e de que a farmácia aderiu às normas do Programa. Esses elementos, a meu ver, não são suficientes para fundamentar condenação pessoal.

97. Da mesma forma, a assinatura do termo de adesão, ainda que realizada pela sócia em representação da sociedade, evidencia apenas conhecimento geral das regras contratuais. Não demonstra participação nas operações irregulares, guarda pessoal dos documentos ou contribuição causal para o dano. O representante que assina contrato em nome de sociedade limitada não se torna, por esse fato, fiador de todas as obrigações da pessoa jurídica.

98. A ausência de individualização mostra-se ainda mais evidente porque a sócia deixou a administração em 3/12/2017, ao passo que a auditoria ocorreu entre 18/12/2020 e 6/7/2021. Quando os documentos foram solicitados, a empresa já era administrada por outra pessoa havia aproximadamente três anos.

99. Não se esclareceu quem recebeu as requisições, quem possuía a guarda do acervo, se os documentos foram entregues ao administrador sucessor ou se foram extraviados depois da saída da antiga administradora. Sem essas informações, não é possível atribuir à ex-sócia a omissão consistente em deixar de apresentar documentos requisitados anos depois de sua retirada. Outrossim, para responsabilizá-la por fatos ocorridos durante sua administração, seria necessário demonstrar que os documentos não foram produzidos, não foram preservados ou não foram transferidos ao sucessor por ato ou omissão a ela imputável. Nada disso foi comprovado.

100. Também não estão presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica. A instrução não aponta desvio de finalidade, confusão patrimonial, esvaziamento da sociedade, transferência irregular de ativos, apropriação pessoal dos recursos ou utilização da pessoa jurídica para facilitar, encobrir ou dissimular ilícitos. Ao contrário, registra que a empresa permanece ativa. Dessa

forma, ausentes abuso da personalidade jurídica e conduta pessoal causadora do dano, não há fundamento para atingir o patrimônio da sócia.

101. A mesma conclusão se aplica, com maior razão, à multa. A sanção possui natureza pessoal e exige individualização da conduta e demonstração da culpabilidade.

102. No Acórdão 2.268/2024-Plenário, esta Corte assentou que, mesmo no âmbito do Programa Farmácia Popular, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 depende de elementos que permitam estabelecer o nexo causal entre a irregularidade e a conduta da pessoa física, não podendo ser aplicada unicamente em razão de sua posição gerencial ou administrativa.

103. No presente caso, não foram descritos dolo, culpa grave, erro grosseiro, ordem, autorização, benefício ou omissão pessoal diante de situação concreta sobre a qual a sócia tivesse efetivo poder de atuação. Sua culpabilidade foi presumida a partir da posição societária e do conhecimento abstrato das normas, o que não atende ao princípio da individualização da sanção.

104. A ausência de conduta e de nexo causal impede não apenas a aplicação da multa, mas também a imputação solidária do débito. Embora possua natureza reparatória, ele somente pode ser atribuído à pessoa que tenha causado ou concorrido para o prejuízo. A instrução demonstra nexo entre o descumprimento das obrigações da sociedade e o dano, mas não entre uma conduta individualizada da sócia e os valores pagos indevidamente.

105. Diante disso, entendo que as irregularidades e o respectivo débito devem ser imputados exclusivamente à Drogaria Afonso Rocha Ltda., pessoa jurídica que aderiu ao Programa, realizou as operações, recebeu os pagamentos e assumiu os deveres de guarda e comprovação documental, devendo ser afastada a responsabilidade pessoal da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, tanto pelo débito quanto pela multa, uma vez que:

a) a relação estabelecida entre a farmácia privada e o Ministério da Saúde possui natureza contratual, e não convenial;

b) não houve transferência voluntária de recursos para futura aplicação pela entidade privada, sendo inaplicável a Súmula 286 do TCU;

c) a sociedade limitada possui personalidade e patrimônio distintos daqueles pertencentes à sócia;

d) não foi individualizada conduta pessoal relacionada às operações impugnadas;

e) não foi demonstrado nexo causal entre ação ou omissão da sócia e o dano;

f) a sócia havia deixado a administração aproximadamente três anos antes da auditoria e das requisições documentais;

g) não foram comprovados dolo, culpa ou erro grosseiro; e

h) não estão presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica.

106. Posto isso, entendo ser o caso de se julgar irregulares as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda., imputando-lhe o débito correspondente às operações não comprovadas e aplicando-lhe a multa cabível, tal como sugerido pelo relator, e por excluir a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz da relação processual, afastando integralmente sua responsabilização pessoal.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua ex-sócia-administradora, Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz,

em virtude de irregularidades na comprovação de dispensação de medicamentos no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

2. O julgamento deste processo suscita debate de elevado relevo dogmático e institucional acerca da natureza jurídica do vínculo firmado entre o Ministério da Saúde e os estabelecimentos farmacêuticos privados, bem como sobre os limites da responsabilização da pessoa física dos administradores dessas sociedades.

3. No caso concreto, acompanho as conclusões do eminente Relator, Ministro Augusto Nardes, referendadas pelo pronunciamento da douta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, e pela declaração de voto do Ministro Odair Cunha, para julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

4. Não se pode olvidar que as irregularidades apuradas — consubstanciadas na falta de comprovação da aquisição dos medicamentos (ausência de notas fiscais de entrada) e na não apresentação de cupons vinculados e receitas médicas — ocorreram integralmente no interregno em que a ex-sócia detinha com exclusividade a administração do estabelecimento. Tais omissões não constituem meras imperfeições formais; revelam o descumprimento manifesto do dever elementar de zelo na gestão sobre as operações que deram azo aos pagamentos com recursos federais.

5. Me somo, de modo enfático, à preocupação externada pelo Relator e pelo Ministério Público quanto ao risco concreto de enfraquecimento da atuação do controle externo e de estímulo à impunidade. A atuação das pessoas jurídicas é indissociável das decisões e condutas das pessoas naturais que as comandam; falhas substanciais como a dispensação sem prova de estoque e a ausência de cupons e receitas decorrem diretamente de atos de gestão e de fiscalização atribuíveis àqueles que estão à frente da empresa.

6. Em um cenário marcado pela pulverização de milhares de estabelecimentos de pequeno porte pelo país, restringir a eficácia das decisões desta Corte ao patrimônio social de empresas frequentemente encerradas, desconstituídas ou desprovidas de ativos equivaleria a consagrar o prejuízo ao erário e abrir flanco para a reiteração dessas práticas mediante a simples constituição de novas pessoas jurídicas. O efeito dissuasório e a integridade da política pública de saúde dependem da responsabilização efetiva de quem voluntariamente assumiu o múnus de gerir a aplicação dos recursos públicos e controlar as dispensações.

7. Por outro lado, registro meu respeito à densa e abalizada construção dogmática apresentada pelo eminente Revisor, Ministro Benjamin Zymler. Os argumentos trazidos por Sua Excelência evidenciam que a matéria encerra complexidade ímpar, demonstrando que a tensão entre a modelagem regulamentar histórica e a disciplina legal das contratações públicas e do direito societário suscita reflexões que merecem amadurecimento por parte deste Colegiado.

8. Considero, portanto, que o adiantar processual e a evidente divergência que se desenhou neste Plenário não encerram a discussão, mas deixam assente a necessidade de futuros e aprofundados debates sobre o tema.

9. Com efeito, a raiz de boa parte das perplexidades jurídicas submetidas a esta Corte repousa nas lacunas e no descompasso da normatização setorial. Mostra-se premente que o próprio Ministério da Saúde adote medidas corretivas e de aperfeiçoamento regulatório, revisando e adequando os instrumentos de adesão, os editais de credenciamento e os mecanismos de controle às exigências dos marcos legais vigentes, de modo a conferir a necessária segurança jurídica tanto aos particulares credenciados quanto aos órgãos de controle.

10. Sem antecipar caminhos definitivos a serem trilhados pelo Tribunal em futuras assentadas, entendo que, no presente momento e à luz dos elementos fáticos destes autos, deve prevalecer a tutela rigorosa da coisa pública e o dever de prestar contas daqueles que geriram os recursos do Programa.

Com essas breves considerações, acompanho o voto do Ministro Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o eminente relator, Ministro Augusto Nardes, quanto à declaração de revelia da Drogaria Afonso Rocha Ltda., ao julgamento pela irregularidade de suas contas e à condenação da pessoa jurídica ao ressarcimento do débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. No que concerne à responsabilização pessoal da sócia-administradora, Aline Kariele Teixeira da Cruz, peço vênia a Sua Excelência para acompanhar o voto revisor do Ministro Benjamin Zymler, que afasta tanto a imputação solidária do débito quanto a multa. Cabe explicitar as razões dessa adesão, que implica rever, em parte, entendimento por mim adotado nesta Corte e examinar as objeções apresentadas pelo Ministério Público junto ao TCU, no pronunciamento da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

II

3. No Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, e no Acórdão 2.286/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de que fui redator, o Tribunal assentou que a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 tem caráter personalíssimo e não pode ser aplicada ao sócio-administrador de farmácia credenciada apenas por sua condição de gestor. Naquelas oportunidades, mantive a responsabilidade solidária pelo débito, com fundamento na natureza convenial atribuída ao vínculo pelas portarias do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB) e na aplicação analógica da Súmula TCU 286.

4. Já no primeiro desses julgados, contudo, registrei que, "*apesar do caráter convenial atribuído às avenças firmadas com farmácias e drogarias privadas pelo PFPB, não há propriamente gestão de recursos públicos por parte do particular*", uma vez que os pagamentos são feitos após a dispensação dos medicamentos, com base nos valores acordados, sem que as farmácias precisem gerir recursos públicos diretamente. Embora reconhecida essa premissa, dela extraí, à época, apenas a consequência relativa à aplicação da sanção.

5. O voto revisor aprofunda as consequências desse entendimento. Se o estabelecimento credenciado não gere recursos públicos, falta o pressuposto que ampara a incidência da Súmula TCU 286 e da jurisprudência dela decorrente, tanto para a multa quanto para o débito. A mesma razão que fundamentou a restrição da sanção me conduz, portanto, a reexaminar a responsabilidade solidária da pessoa natural pelo ressarcimento.

6. Essa revisão não contraria o art. 926 do Código de Processo Civil. A estabilidade da jurisprudência admite a superação de entendimento quando houver fundamento novo e suficiente, como ocorre nestes autos.

7. A orientação que atribui natureza convenial ao vínculo remonta ao Acórdão 5.259/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, que se apoiou no art. 2º, inciso II, das Portarias GM/MS 184/2011 e 111/2016, as quais, segundo consignado naquele julgado, atribuíram "*ao programa, expressamente, a natureza de convênio*". Essa qualificação, extraída da nomenclatura do ato infralegal, foi reproduzida nos julgamentos posteriores, inclusive nos de minha relatoria.

8. A revisão dessa premissa exige, portanto, examinar a natureza jurídica do vínculo estabelecido com as farmácias credenciadas.

III

9. A denominação de convênio empregada pelas portarias do programa não define, por si só, a natureza jurídica do ajuste. Essa qualificação depende do conteúdo das obrigações assumidas e do regime jurídico aplicável à relação.

10. Em primeiro lugar, o art. 2º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 considerava contrato o ajuste em que houvesse acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, "*seja qual for a denominação utilizada*". O art. 116 da mesma lei, ao disciplinar os convênios e instrumentos congêneres, exigia prévia aprovação de plano de trabalho que contivesse plano de aplicação dos recursos financeiros e cronograma de desembolso. Previa, ainda, a retenção das parcelas quando não comprovada a boa e regular aplicação dos valores anteriormente recebidos. Nos convênios com transferência financeira, os recursos são entregues para execução do objeto pactuado, sob gestão do destinatário.

11. No credenciamento do Aqui Tem Farmácia Popular, não há repasse de recursos para execução de plano de trabalho. A farmácia adquire os medicamentos com capital próprio, os dispensa e recebe, por operação validada, a contraprestação correspondente. A estrutura material do vínculo corresponde à relação contratual definida no art. 2º da Lei 8.666/1993. Por isso, a objeção do Ministério Público quanto à aplicação temporal da Lei 14.133/2021 não afasta o enquadramento proposto. A natureza contratual do ajuste independe da lei nova, que apenas explicitou, nos arts. 78 e 79, o credenciamento como procedimento auxiliar de contratação.

12. Em segundo lugar, o regime federal dos convênios não admitia, ao tempo dos fatos, nem admite hoje, a celebração de convênio com sociedade empresária de fins lucrativos. O art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, vigente ao tempo dos fatos, disciplinava as transferências voluntárias da União e definia convênio como ajuste firmado com órgão ou entidade pública ou com "*entidades privadas sem fins lucrativos*". A Lei 13.019/2014, em vigor para a União desde 23/1/2016 e, portanto, anterior à primeira dispensação impugnada nestes autos, estabeleceu, nos arts. 84 e 84-A, que somente serão celebrados convênios entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou, na forma do art. 199, § 1º, da Constituição Federal, com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. No âmbito da participação privada no SUS, a lei reservou o instrumento convenial às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

13. A drogaria constituída como sociedade limitada e com finalidade lucrativa não se enquadra nessas hipóteses. O Decreto 5.090/2004, em seu art. 1º, §§ 1º e 2º, observa essa distinção ao separar os convênios com entes públicos e hospitais filantrópicos da participação da rede privada mediante subsídio ao preço, como demonstrou o revisor.

14. O Ministério Público propõe, como alternativa, qualificar o vínculo como "*parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial*". A denominação, contudo, não altera os termos da controvérsia. A incidência da Súmula TCU 286 não depende do nome que se dê à relação, mas da presença de seu pressuposto material, que é a transferência voluntária de recursos públicos a entidade privada para que os administre e aplique em finalidade pactuada, o que examino adiante. E a responsabilidade solidária de quem não é parte do ajuste não pode nascer de uma categoria doutrinária. Nos termos do art. 265 do Código Civil, a solidariedade resulta da lei ou da vontade das partes, e a qualificação do vínculo não supre a ausência de fundamento legal ou de manifestação válida de vontade que a institua.

15. Em terceiro lugar, os elementos materiais invocados pelo MPTCU não alteram essa conclusão. A adesão a condições predefinidas, os deveres de documentar a prestação e guardar comprovantes, a sujeição à fiscalização, a glosa e a restituição de pagamentos indevidos também integram o regime dos contratos administrativos. Toda contratada controla os fatos, os dados e os documentos que fundamentam os pagamentos pela Administração, a exemplo das medições de obras e das notas fiscais de fornecimento.

16. Equiparar esse controle à gestão de recursos públicos implicaria atribuir a toda contratada a condição de gestora e a seus sócios a de codevedores. Essa extensão esvaziaria, nas relações com o Poder Público, a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas, já reconhecida pelo ordenamento ao

tempo dos fatos e posteriormente explicitada no art. 49-A do Código Civil, incluído pela Lei 13.874/2019.

17. Também é relevante, ao contrário do que sustenta o órgão ministerial, que o pagamento ocorra após a prestação. A Súmula TCU 286 se refere a transferências voluntárias e aos danos causados na aplicação desses recursos. Pressupõe, portanto, a entrega de valores para aplicação em finalidade pactuada, sob decisão do destinatário.

18. Na modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, não há recursos recebidos para posterior aplicação. O estabelecimento adquire os medicamentos com capital próprio, os dispensa de seu estoque e recebe, após a validação de cada operação, a contraprestação correspondente, cuja incorporação definitiva ao patrimônio da sociedade pressupõe a regularidade da prestação. Incumbe-lhe comprovar o adimplemento da obrigação que originou o pagamento, e não prestar contas da aplicação de recursos previamente recebidos. Ausente essa comprovação, o pagamento é indevido e deve ser restituído pela pessoa jurídica que o recebeu.

IV

19. Afastada a premissa convenial, a relação mantida com as farmácias e drogarias privadas credenciadas submete-se ao regime de responsabilização que este Tribunal aplica às demais contratadas da Administração.

20. Nos Acórdãos 121/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, e 1.484/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira, assentou-se que o vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não autoriza, por si só, a responsabilização dos administradores, sócios ou empregados da contratada pelos prejuízos causados ao erário, ressalvada a desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. No Acórdão 4.654/2025-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, acrescentou-se que a obrigação de indenizar não deve ser atribuída "*às pessoas físicas que assinaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados à avença na condição de representantes da contratada*".

21. Esse regime preserva os instrumentos de responsabilização da pessoa natural. Ela responde quando pratica ato próprio que concorra para o dano, na condição de terceiro contratante ou parte interessada, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992. Nessa hipótese, sua citação independe de desconsideração da personalidade jurídica, conforme o Acórdão 2.273/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.

22. O patrimônio do sócio também pode responder por obrigação da sociedade se demonstrados os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. A disciplina posteriormente introduzida pelo art. 160 da Lei 14.133/2021 cuida, especificamente, da extensão dos efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica. Nenhuma dessas hipóteses autoriza a responsabilização fundada exclusivamente na condição de sócio ou administrador. A solidariedade, ademais, não se presume, consoante o art. 265 do Código Civil.

23. O texto constitucional reforça essa conclusão. O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal impõe o dever de prestar contas a quem "*utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos*". No caso concreto, os pagamentos foram feitos à sociedade empresária, e não se demonstrou que a sócia tenha pessoalmente exercido essas atividades de modo causalmente relevante para as irregularidades ou praticado outro ato próprio causador do dano. Sua responsabilização por ato próprio exige a demonstração de conduta individualmente imputável e do correspondente nexo causal, consoante o art. 5º, inciso II, da Lei 8.443/1992. A condição de sócia ou representante legal não supre essa demonstração.

24. Quanto à multa, o afastamento da responsabilidade pessoal se impõe com maior razão. Nos Acórdãos 954/2024 e 2.286/2024, de minha relatoria, e 2.268/2024, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, o Plenário assentou que a sanção não pode ser aplicada ao sócio-administrador apenas por sua condição de gestor, exigindo-se a individualização da conduta e a demonstração do nexo causal com as irregularidades. Esse entendimento foi adotado, inclusive, pelo Ministro Walton Alencar

Rodrigues, relator do Acórdão 1.831/2024-TCU-Plenário, nos Acórdãos 50/2025, 1.266/2025, e, mais recentemente, no 4.156/2026, todos da Primeira Câmara.

25. O fundamento é constitucional. O art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal impõe a individualização da pena, e o art. 57 da Lei 8.443/1992 dispõe que o Tribunal "*poderá ainda*" aplicar a multa. Cuida-se de faculdade a ser exercida mediante motivação, e não de consequência automática da condenação em débito. Como consignei no Acórdão 2.286/2024-TCU-Plenário, "*a solidariedade existe quanto ao dever de ressarcir o prejuízo, não quanto à identidade de condutas que o provocaram*".

V

26. A Procuradora-Geral aponta contradição em condenar o administrador ao ressarcimento e, ao mesmo tempo, afastar a multa por ausência de conduta individualizada. A objeção contribuiu para o reexame do entendimento anteriormente adotado, mas não conduz à extensão da sanção pretendida pelo órgão ministerial.

27. A responsabilização por ato próprio exige conduta individualmente imputável, nexo causal e culpabilidade, inclusive para o ressarcimento solidário. No caso concreto, não foram demonstrados conduta pessoal causalmente vinculada ao dano nem os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. A consequência é, portanto, afastar tanto a imputação solidária do débito quanto a multa da sócia-administradora. Sua posição na sociedade não supre a ausência de fundamento para responsabilizá-la.

28. Sustenta-se, ainda, que a conduta do administrador pode consistir em falha de governança ou omissão na guarda documental, sem que seja necessário comprovar sua participação pessoal em cada operação. Concordo com essa possibilidade. A conduta, porém, deve ser descrita na matriz de responsabilização, submetida a citação e demonstrada nos autos. A orientação deste Plenário impede que se presuma sua existência apenas em razão do cargo. No caso concreto, como adiante se verá, a imputação dirigida à sócia reproduz literalmente aquela formulada contra a empresa.

29. Argumenta-se, também, que a exigência de individualização da conduta ou de desconsideração da personalidade jurídica elevaria o ônus probatório, fragilizaria o efeito dissuasório do controle e encontraria obstáculos práticos em razão da pulverização dos estabelecimentos. A efetividade do controle, contudo, não autoriza presumir a responsabilidade. A pessoa jurídica permanece integralmente responsável, e o controle externo dispõe dos instrumentos legais para alcançar os sócios quando presentes os respectivos pressupostos.

30. A desconsideração vem sendo aplicada por esta Corte nos próprios autos de tomadas de contas especiais, sem o rito do incidente previsto no Código de Processo Civil, como nos Acórdãos 1.846/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, e 1.166/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes. Admite-se, inclusive, a convalidação da citação realizada antes da desconsideração, quando não houver prejuízo à defesa, conforme os Acórdãos 1.060/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 7.070/2025-TCU-1ª Câmara, de minha relatoria. As dificuldades práticas de aplicação desse instrumento não justificam dispensar a demonstração de seus pressupostos nem a observância do contraditório e da ampla defesa.

31. A extinção da pessoa jurídica, equiparada à morte da pessoa natural, tampouco elimina a obrigação de ressarcir. Os sócios podem ser chamados a responder na qualidade de sucessores, com fundamento no art. 1.110 do Código Civil e no art. 5º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992, em conjunto com o art. 110 do Código de Processo Civil. Com arrimo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o Acórdão 1.605/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou esse entendimento e determinou à Segecex que orientasse as unidades técnicas a citarem os sócios da sociedade extinta na qualidade de sucessores. A citação deve abranger o valor integral do débito, cabendo à execução judicial o exame de eventual limitação ao patrimônio recebido na partilha.

32. Essa orientação já foi aplicada em tomada de contas especial relativa ao próprio Programa Farmácia Popular, no Acórdão 4.156/2026-TCU-1ª Câmara, do mesmo relator, que condenou o sócio-administrador, como sucessor da drogaria extinta, ao ressarcimento da totalidade do débito. A extinção

da pessoa jurídica, portanto, não extingue a dívida nem impede que os sucessores respondam perante esta Corte. A sucessão no dever de ressarcir, contudo, não se confunde com a responsabilização por conduta própria, necessária à aplicação de multa.

33. Se, por sua vez, ficar demonstrado que o sócio se valeu abusivamente da dissolução para frustrar o ressarcimento, poderá ser desconsiderada a personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. A aplicação de multa dependerá da individualização dessa conduta e da demonstração dos demais pressupostos legais da sanção. É justamente a ausência de conduta pessoal comprovada que impede sua imposição à sócia nestes autos.

VI

34. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. é sociedade limitada em atividade, titular do credenciamento, responsável pelas operações registradas no sistema autorizador e destinatária dos pagamentos do Fundo Nacional de Saúde. Cabiam-lhe a dispensação regular e a guarda da documentação exigida pelo art. 22 da Portaria GM/MS 111/2016 e pelo art. 22 do Anexo LXXVII da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017. Como não foram comprovadas a aquisição dos medicamentos nem a regularidade das dispensações, são devidas a imputação do débito e a aplicação da multa à pessoa jurídica, conforme propõem o relator e o revisor.

35. Aline Kariele Teixeira da Cruz foi sócia-administradora de 14/9/2012 a 3/12/2017. A auditoria do Denasus ocorreu entre 18/12/2020 e 6/7/2021, cerca de três anos após sua saída. O próprio Denasus encaminhou o relatório preliminar ao administrador sucessor, na condição de responsável legal, e a ela, na de "ex-responsável legal", conforme as peças 35 e 36.

36. A matriz de responsabilização, constante da peça 55, atribui-lhe, em redação idêntica à da empresa, as condutas de não apresentar notas fiscais, cupons e receitas e de apresentar documentos com códigos de barras divergentes. Não descreve ato por ela praticado, ordenado ou autorizado, omissão diante de situação concreta sob seu poder de atuação, benefício pessoal ou qualquer dos pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. A assinatura do termo de adesão, em representação da sociedade, demonstra conhecimento das regras, mas não participação nas irregularidades.

37. As declarações prestadas na fase interna da TCE tampouco suprem a falta de individualização da conduta. O administrador sucessor afirmou não ter recebido os documentos dos antigos responsáveis, enquanto a ex-administradora declarou que o antigo contador da empresa não mantivera todo o arquivo. Não foram suficientemente esclarecidas as circunstâncias em que os documentos deixaram de estar disponíveis, nem identificada ação ou omissão da sócia em relação à sua guarda ou transferência. A obrigação de conservar o acervo incumbia à sociedade, e seu descumprimento não basta, por si só, para responsabilizar pessoalmente a antiga administradora.

38. Está caracterizada, portanto, a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. pelos pagamentos recebidos sem comprovação da regularidade das dispensações correspondentes. Quanto à sócia-administradora, não se demonstrou conduta pessoal causalmente vinculada ao dano nem os pressupostos da desconsideração da personalidade jurídica. Falta, assim, fundamento para imputar-lhe o débito em solidariedade com a sociedade ou aplicar-lhe a multa

Ante o exposto, com as devidas vênias ao eminente relator, VOTO por acompanhar o voto revisor do Ministro Benjamin Zymler e adotar a minuta de acórdão por ele apresentada.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JHONATAN DE JESUS
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, tomada de contas especial, que discute a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua ex-sócia administradora, Aline Kariele Teixeira da Cruz, por irregularidades no Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).

2. O ponto central do debate é a natureza jurídica do vínculo entre o Ministério da Saúde e as farmácias que aderem ao programa.
3. De fato, como pondera o eminente revisor, ministro Benjamin Zymler, esse vínculo mescla características conveniais e contratuais, mas, a meu ver, a natureza contratual está apenas insinuada e muito fracamente regulada, sem que todos os direitos e obrigações das partes estejam explicitados nem juridicamente delimitados. Por isso, acompanho, neste momento, o Relator, Ministro Augusto Nardes, cujo entendimento é reforçado pela manifestação do Ministério Público de Contas.
4. A farmácia não celebra convênio nem assina contrato no sentido usual. Ela requer a participação no Programa quando a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (SCTIE) abre processo de participação, o que depende hoje da análise de vazios assistenciais, da estratégia de ampliação do Programa e da disponibilidade orçamentária. Com o requerimento, o estabelecimento apresenta documentos de regularidade jurídica, fiscal, sanitária e técnica. Deferido o pedido por ato publicado no Diário Oficial da União, recebe acesso ao sistema autorizador e passa a dispensar medicamentos. A participação deve ser renovada periodicamente, e o simples atendimento dos requisitos não gera direito ao ingresso.
5. O instrumento que formaliza o vínculo é o Requerimento e Termo de Adesão (RTA)[6], documento de uma página, dirigido à Secretária da SCTIE, no qual a empresa requer sua participação, declara ciência do Anexo LXXVII-A da Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017[7] – alterada pela Portaria GM/MS 12.091, de 11/8/2026[8] – e afirma satisfazer suas exigências, aceitando-as e comprometendo-se a cumpri-las "em face da eventual **relação convenial** a ser constituída".
6. Duas observações decorrem do texto. A primeira é que, mesmo após a Portaria GM/MS 12.091/2026, a regulamentação continua a qualificar o vínculo como "relação convenial". A segunda é que o RTA não contém plano de trabalho, como seria próprio de um convênio, nem as cláusulas essenciais de um contrato, como objeto, preço, crédito orçamentário, prazos e sanções. É mera adesão a regras fixadas unilateralmente em portaria.
7. O ajuste tem forma e sistema de controle de convênio, mas estrutura obrigacional e econômica de contrato de credenciamento.
8. Os traços de convênio são: a denominação adotada pelo Decreto 5.090/2004[9], pelas portarias do Ministério da Saúde e pelo próprio RTA; a finalidade pública comum de ampliar o acesso da população a medicamentos; a lógica de ressarcimento de custos prevista no art. 2º da Lei 10.858/2004; o fato de o destinatário da prestação ser o cidadão, e não a Administração; a adesão voluntária, sem direito subjetivo ao ingresso; e o regime de controle, com guarda documental, auditoria do SUS e tomada de contas especial.
9. Os traços de contrato são: obrigações recíprocas e contrapostas, pois a farmácia dispensa e o Ministério paga; o intuito de lucro do particular, que é sociedade empresária; a seleção por chamamento público, com requisitos semelhantes aos de

[6] https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/farmacia-popular/participacao/documentacao/anexo-iii-requerimento-e-termo-de-adesao-rta/view
[7] https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-com-deficiencia/legislacao/portaria-de-consolidacao-no-05-de-28-de-setembro-de-2017.pdf/view
[8] https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-12.091-de-11-de-agosto-de-2026-724732070
[9] art. 2º, parágrafo único

habilitação, compatível com o credenciamento "com seleção a critério de terceiros", em que o próprio beneficiário escolhe o prestador[10]; o RTA como contrato por adesão, com cláusulas predefinidas pela Administração; e instrumentos típicos de gestão contratual, como glosa, suspensão de pagamentos, multa, cancelamento da participação e restituição de pagamento indevido.

10. O pagamento também reúne características dos dois regimes.
11. Assemelha-se a prestação de contas porque os valores conservam natureza de recursos públicos federais até que se comprove a regularidade de cada operação; porque a farmácia deve guardar e apresentar os documentos que legitimam o desembolso, como notas fiscais de aquisição, cupons vinculados e prescrições; porque a comprovação é verificada a posteriori, em monitoramento e auditoria; e porque a falta de comprovação gera dever de restituir, cobrado inclusive por tomada de contas especial.
12. Assemelha-se a pagamento contratual porque ocorre depois da execução, por operação validada, e não antes, para aplicação futura; porque o valor é fixado em tabela de referência, por unidade dispensada, à semelhança de um preço; porque o que se comprova é o adimplemento da obrigação que dá causa ao pagamento, e não a aplicação de recursos em um objeto; e porque o valor recebido se incorpora ao patrimônio da farmácia, sem saldo a devolver nem obrigação de demonstrar sua destinação.
13. Para que o ajuste fosse convênio, faltaria autorização legal: a Lei 10.858/2004, em seu art. 3º, somente prevê convênios com entes federados, e os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 restringem o convênio, no âmbito do SUS, a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Afastam essa natureza, ainda, os interesses contrapostos e o intuito de lucro, incompatíveis com a mútua cooperação, e a ausência de plano de trabalho com metas, etapas e plano de aplicação[11].
14. Para que o pagamento fosse transferência de convênio, faltariam o repasse antecipado de recursos, a conta específica vinculada, o cronograma de desembolso, a contrapartida, a devolução de saldos e rendimentos e a prestação de contas final sobre a aplicação dos valores. Nada disso existe no PFPB.
15. Para que o ajuste fosse contrato administrativo, faltariam os seguintes elementos, previstos tanto na Lei 8.666/1993, que regia os fatos destes autos, quanto na Lei 14.133/2021:

a) base legal que preveja a contratação da rede privada e defina seu objeto como serviço prestado à Administração, e não como subsídio a uma venda feita ao consumidor;
b) processo de contratação direta por inexigibilidade, com justificativa de preço e demonstração de disponibilidade orçamentária[12];
c) credenciamento aberto a todos os interessados que preencham os requisitos[13], ao passo que o Programa condiciona o ingresso a critérios discricionários;
d) instrumento com as cláusulas necessárias, especialmente preço, reajuste e crédito orçamentário, e com a devida publicidade[14];
e) garantia do equilíbrio econômico-financeiro, pois os valores e o elenco de produtos são alterados unilateralmente por portaria[15];
f) fiscal designado e recebimento formal do objeto[16];
g) exigências completas de habilitação, inclusive regularidade trabalhista e perante o FGTS[17]; e

[10] art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021
[11] art. 116, § 1º, da Lei 8.666/1993
[12] arts. 25 e 26 da Lei 8.666/1993; arts. 72 e 74, inciso IV, da Lei 14.133/2021
[13] art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei 14.133/2021
[14] arts. 55 e 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993; arts. 92 e 94 da Lei 14.133/2021
[15] art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993; arts. 104, §§ 1º e 2º, e 124 da Lei 14.133/2021
[16] arts. 67 e 73 da Lei 8.666/1993; arts. 117 e 140 da Lei 14.133/2021

h) regime sancionatório legal, pois as infrações e sanções do Programa são definidas em portaria, com tipologia e base de cálculo próprias[18].

16. Para que o pagamento fosse pagamento contratual, faltariam o empenho prévio em favor de cada contratado, a liquidação com atesto de fiscal, a observância da ordem cronológica de pagamentos19, o índice de reajuste e a emissão de documento fiscal contra a Administração. No PFPB, o documento fiscal é emitido ao consumidor, e a validação da operação ocorre por sistema eletrônico.
17. Reconheço que o vínculo apresenta traços contratuais relevantes, como bem demonstrado pelo Ministro Benjamin Zymler. Contudo, a natureza contratual não está delimitada juridicamente por nenhuma norma; não há lei que preveja a contratação da rede privada de dispensação, não há decreto que a discipline como contrato, não há instrumento com as cláusulas essenciais de um contrato administrativo, e o regime de sanções, de pagamento e de ingresso não segue a legislação de contratações públicas.
18. As lacunas apontadas não são meramente formais. Elas atingem justamente os elementos que conferem identidade ao contrato administrativo nas Leis 8.666/1993 e 14.133/2021. Não me parece possível requalificar o vínculo por via interpretativa quando todo o arcabouço normativo em vigor o estabelece de forma explícita.
19. Em sentido oposto, a regulamentação é constante e expressa ao qualificar a relação como convenial, desde as Portarias GM/MS 971/2012 e 111/2016 até a Portaria GM/MS 12.091/2026 e o RTA vigente. A farmácia adere ao Programa ciente dessa qualificação e se compromete, por meio de seus administradores, a cumprir as obrigações dela decorrentes, entre as quais a de comprovar a regularidade de cada operação que dá causa ao desembolso de recursos federais.
20. Reforço que, para a atuação tradicionalmente empreendida por esta Corte no julgamento de contas especiais dos danos apurados na execução desse programa, a pedra angular é a obrigação de prestar contas dos recursos aplicados.
21. Assim, enquanto não houver normatização que confira ao vínculo natureza contratual plena, com base jurídica adequada, deve prevalecer o regime atualmente vigente, de matriz convenial, que fundamenta o dever de prestar contas dos administradores do estabelecimento e a incidência do Enunciado 286 da Súmula do TCU, na linha até hoje adotada por esta Corte.
22. Há, ainda, uma razão de ordem prática que reforça minha posição. Admitir a tese do Ministro Benjamin Zymler implica reduzir substancialmente a capacidade de recuperação do dano, o que pode vir a comprometer o próprio programa.
23. O julgamento das contas da pessoa jurídica e sua condenação a ressarcir produzem pouco ou nenhum efeito prático sobre o estabelecimento. A farmácia pode continuar funcionando normalmente, sem que a condenação lhe traga consequências jurídicas ou comerciais relevantes. A entidade pode, também, ser desconstituída ou esvaziada, e seus sócios podem constituir nova empresa, com o mesmo ramo de atividade, mas com outra personalidade jurídica e sem o passivo reconhecido por este Tribunal. Em regra, são estabelecimentos de pequeno porte, com patrimônio social reduzido, o que torna a cobrança contra a pessoa jurídica frequentemente infrutífera.
24. A alternativa oferecida pela tese contratual, a desconsideração da personalidade jurídica, exige a demonstração de abuso, desvio de finalidade ou confusão patrimonial, em procedimento complexo e demorado. Diante da pulverização e do porte reduzido dos

[17] arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993; arts. 62 a 70 da Lei 14.133/2021
[18] art. 87 da Lei 8.666/1993; arts. 155 a 163 da Lei 14.133/2021
[19] arts. 60 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 5º da Lei 8.666/1993; art. 141 da Lei 14.133/2021

estabelecimentos, como bem observou o Ministério Público junto a este Tribunal, essa via é, como regra, ineficaz para a célere recomposição do dano.

25. Ao contrário, julgar as contas das pessoas físicas que administram o estabelecimento e condená-las solidariamente à reparação do dano aumenta a probabilidade de ressarcimento. São elas que sofrerão consequências imediatas; a decisão constitui título executivo contra seu patrimônio pessoal, sujeita-as à inscrição em cadastros de inadimplentes e à cobrança judicial, e não pode ser contornada pela simples troca de CNPJ. Essa responsabilização também produz efeito inibidor indispensável à integridade de um programa que movimenta volume expressivo de recursos federais por meio de milhares de estabelecimentos privados.
26. Ademais, por si só, o julgamento das contas pela irregularidade de uma pessoa física traz consigo consequências jurídicas inquestionáveis para o jurisdicionado. Para uma pessoa jurídica, não traz consequência nenhuma.
27. Diante da natureza híbrida do vínculo, das lacunas normativas que impedem reconhecê-lo como contrato administrativo pleno e dos riscos que a mudança de orientação traria à recuperação dos danos, até que sobrevenha normatização que confira ao vínculo natureza contratual com base jurídica adequada, acompanho, neste momento, a tese do Relator e do Ministério Público de Contas, cujas judiciosas considerações reforçam o entendimento do Ministro Augusto Nardes.
28. No caso concreto, a Drogaria Afonso Rocha Ltda. e Aline Kariele Teixeira da Cruz, sócia administradora durante todo o período das dispensações impugnadas, não comprovaram a regularidade das operações pagas pelo Fundo Nacional de Saúde. Portanto, suas contas devem ser julgadas irregulares, com a condenação solidária ao ressarcimento do débito e a aplicação de multas individuais, nos termos propostos pelo Relator.

Com essas considerações, e com as vênias ao eminente revisor, ministro Benjamin Zymler, acompanho o voto do relator, Ministro Augusto Nardes, reforçado pelo pronunciamento do Ministério Público de Contas.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Ministro

VOTO COMPLEMENTAR

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Representante do Ministério Público,

Submeto ao Plenário este voto complementar apenas para reforçar a posição que sustentei nos autos ainda na Segunda Câmara, quando submeti àquele Colegiado esta TCE instaurada para apurar irregularidades verificadas no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil.

2. Com a máxima vênia do ilustre Revisor, Ministro Benjamin Zymler, e também pedindo vênia à posição divergente do Ministro Jhonatan de Jesus, autor da discordância que provocou a subida deste processo da Câmara para o Plenário, a posição que sustento, que se alinha à ainda dominante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é a mesma defendida pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal, em Pronunciamento subscrito pela ilustre Procuradora-Geral, Doutora Cristina Machado da Costa e Silva.

3. Entendo, como salientei em meu voto, que os ajustes firmados entre o poder público e os estabelecimentos comerciais participantes do Programa Farmácia Popular do Brasil (farmácias e drogarias) têm natureza convenial.

4. O credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada ocorre mediante a apresentação da documentação exigida, o preenchimento do formulário de inscrição e a assinatura do Requerimento e Termo de Adesão (RTA), que deve ser renovado anualmente.

5. A adesão ao Farmácia Popular é voluntária, porém os estabelecimentos participantes devem firmar um termo de compromisso, declarando ciência e concordância com as exigências estabelecidas na Portaria que rege o programa, dentre as quais se destaca a obrigatoriedade de prestação de contas, mediante a apresentação da documentação comprobatória exigida, em razão da natureza pública dos recursos recebidos.

6. Destaquei no voto, como o fiz em todos os processos semelhantes do Programa Farmácia Popular, que devido ao caráter convenial da relação entre o poder público e o particular no âmbito do Programa, conforme explicitado nas portarias que o regem, a jurisprudência do TCU é firme ao responsabilizar, além da pessoa jurídica, também os administradores, pessoalmente, pela comprovação da aplicação regular dos recursos públicos desse programa submetidos às suas decisões.

7. A norma que instituiu o Programa (art. 2º, inciso II, da Portaria 184/2011, sucedido pelo art. 2º, inciso II, Portaria 111/2016) atribuiu aos ajustes, expressamente, a natureza de convênio, por meio do qual é outorgado ao particular (farmácia ou drogaria integrante da rede privada) a gestão de recursos públicos. Assim, ao assumir voluntariamente o múnus público de gestão de recursos, o particular se submete à obrigação de prestar contas, conforme disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição, e eventual responsabilização em caso de mau uso dos recursos geridos, consoante dispõe o artigo 71, inciso II, da CF/1988.

8. Assim, nos casos em que o estabelecimento comercial farmacêutico é uma sociedade limitada (Ltda.), devem ser chamados aos autos a pessoa jurídica, em solidariedade com as pessoas físicas dos sócios administradores, com responsabilidades restritas aos períodos de administração. É o que sucede no caso concreto tratado nestes autos, em que a Drogaria Afonso Rocha Ltda. (CNPJ 16.975.282/0001-82) foi constituída sob a natureza jurídica de sociedade limitada e a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz esteve à frente da sociedade de 14/9/2012 a 3/12/2017, período no qual ocorreram os fatos geradores do dano apurado na TCE.

9. Quanto ao afastamento da responsabilidade da sócia administradora em razão de não haver praticado atos, destaco, acompanhando o Ministério Público, que as regras do Programa não exigem prova de que o administrador tenha realizado pessoalmente cada atendimento ou digitado cada operação. Como assinala o douto ***Parquet***, *"a conduta relevante pode consistir em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda documental ou incapacidade injustificada de prestar contas das operações realizadas sob sua direção, desrespeito ao dever legal e regulamentar de prestar contas."*

10. No caso concreto sob exame, como salientei no voto, as irregularidades geradoras do dano ao erário foram claramente identificadas e correspondem à não apresentação das notas fiscais de aquisição dos medicamentos e à não apresentação de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e/ou receitas médicas. Todas de responsabilidade da administradora do estabelecimento comercial.

11. Quanto ao afastamento de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial, tese esposada pelo Ministro Revisor Benjamin Zymler, saliento que a responsável já havia argumentado nesse sentido na etapa processual anterior, e em meu voto analisei os argumentos. Peço licença para reproduzir neste voto complementar os trechos daquela argumentação:

"*21. Em uma terceira linha de argumentação, essa já adentrando o mérito, sustenta a defendente a ausência de sua responsabilidade em razão da sucessão empresarial. Sustenta que teria se retirado da sociedade da farmácia em 4/12/2017, ocasião em que teria transferido integralmente suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, e que a partir dessa data teria cessado qualquer exploração comercial no ramo farmacêutico, passando a dedicar-se a seus estudos de medicina no Paraguai.*

22. Alega, inclusive, que a drogaria teria passado a funcionar em outro endereço e sob novo nome empresarial, e que a responsabilidade pelos débitos, inclusive os constituídos anteriormente à sua saída da sociedade, deveria recair sobre seu sucessor, nos termos como dispõe a legislação tributária.
23. Como bem ressaltado no exame realizado pela AudTCE, as alegações não merecem prosperar. A Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz figurava como sócia administradora do estabelecimento comercial desde a constituição da sociedade, em 14/9/2012, tendo permanecido nessa condição até 3/12/2017, quando houve a alteração contratual que transferiu suas quotas ao Sr. Guilherme Gonçalves Afonso, arquivada em 4/12/2017.
24. As irregularidades objeto da presente Tomada de Contas Especial referem-se a dispensações realizadas no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017, portanto integralmente inserido no período em que a defendente integrava o quadro societário e exercia, isoladamente, a administração do estabelecimento.
25. O fato de ela haver deixado posteriormente a sociedade e a farmácia ter continuado em atividade não elide a sua responsabilidade pelos atos praticados inteiramente em seu período como administradora. Descabe, igualmente, invocar a legislação tributária para regular a relação havida no âmbito do Programa Farmácia Popular, que tem natureza convenial de utilização de recursos públicos, como antes mencionado neste voto.
26. As condutas inquinadas relacionam-se diretamente à administração do estabelecimento, e ocorreram integralmente no período em que ela esteve à frente da farmácia, sendo inquestionável a sua responsabilização".

12. Destaco, inclusive, que embora a auditoria tenha sido realizada no período de 18/12/2020 a 6/7/2021, como mencionou o ilustre Revisor em seu voto, as dispensações irregulares ocorreram, como dito acima, entre 7/3/2016 e 20/10/2017, período integralmente de responsabilidade da sócia administradora.
13. Com essas considerações, mais uma vez pedindo vênias ao Ministro Revisor a às posições eventualmente divergentes, ratifico meu voto no sentido de preservar a jurisprudência desta Corte de Contas para, no caso concreto, responsabilizar e condenar solidariamente o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e sua então sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, julgando suas contas irregulares, condenando-os solidariamente ao débito e aplicando-lhes a multa prevista na legislação.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Senhor Presidente, Senhores Ministros,
2. Retornam os autos a julgamento após a apresentação de novo pronunciamento pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, que acrescenta fundamentos em defesa da natureza convenial da relação estabelecida entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), bem como da responsabilização solidária da sociedade empresária e de sua sócia-administradora.
3. Agradeço à eminente Procuradora-Geral pela cuidadosa contribuição ao debate. Os novos argumentos, contudo, não alteram as conclusões do voto revisor nem do voto complementar anteriormente apresentados.
4. Limito-me, nesta oportunidade, a examinar as questões efetivamente acrescentadas ao debate.
<u>I – A Lei 10.858/2004 não atribui natureza convenial à participação das farmácias privadas</u>

5. O Ministério Público sustenta que a Lei 10.858/2004 teria distinguido dois planos jurídicos: o primeiro, relacionado ao abastecimento do programa mediante contratos de fornecimento celebrados com produtores; e o segundo, correspondente à disponibilização dos medicamentos à população por meio de relações colaborativas de natureza convenial.

6. Não extraio essa conclusão do texto legal.

7. A Lei 10.858/2004 disciplina originariamente a disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Seu art. 3º autoriza essa fundação a firmar convênios com a União, os Estados e os Municípios e contratos de fornecimento com produtores de medicamentos e de outros insumos.

8. A norma não prevê convênios com farmácias ou drogarias privadas com fins lucrativos. Ao contrário, os únicos convenentes expressamente mencionados são entes públicos.

9. Também não se pode concluir que toda relação não enquadrada como contrato de fornecimento com produtor necessariamente possua natureza convenial. O dispositivo apenas disciplina os instrumentos que poderiam ser utilizados pela Fiocruz no modelo original do programa. Não estabelece tipologia exaustiva para as modalidades posteriormente criadas pelo Ministério da Saúde, muito menos qualifica como convênio o vínculo entre a União e os estabelecimentos comerciais integrantes da modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

10. Nessa modalidade, a farmácia não recebe medicamentos da Fiocruz nem recursos para implantar unidade pública ou executar plano de trabalho. O estabelecimento adquire os produtos com capital próprio, mantém estoque por sua conta e risco, efetua a dispensação ao usuário e recebe posteriormente do Ministério da Saúde o valor correspondente às operações regularmente realizadas.

11. Não há, portanto, na Lei 10.858/2004, opção legislativa pela natureza convenial da relação controvertida.

II – O art. 199, § 1º, da Constituição não define a relação como convênio

12. O pronunciamento também invoca o art. 199, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual as instituições privadas podem participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde mediante contrato de direito público ou convênio, com preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

13. O dispositivo constitucional, considerado isoladamente, não exclui expressamente as instituições lucrativas de toda e qualquer relação convenial. Entretanto, também não determina que a participação dessas instituições ocorra necessariamente por convênio.

14. A Constituição admite, em termos alternativos, contrato de direito público ou convênio. A escolha do instrumento adequado depende da legislação infraconstitucional e, sobretudo, das características materiais da relação concretamente estabelecida.

15. No PFPB, a finalidade pública da política e sua vinculação à assistência à saúde não bastam para transformar em convênio toda relação mantida com os agentes privados que participam de sua execução. Diversos particulares prestam serviços ou fornecem bens diretamente aos usuários de políticas públicas mediante remuneração estatal, sem que isso descaracterize a natureza contratual do vínculo.

16. A entrega do medicamento ao beneficiário, e não fisicamente ao Ministério da Saúde, tampouco afasta a natureza contratual. A Administração pode contratar prestações destinadas diretamente a terceiros. O elemento relevante é a existência de obrigações recíprocas e de pagamento condicionado à execução de prestações individualizáveis, e não a pessoa que recebe materialmente o produto.

III – O art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004 não rege a modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular"

17. O Ministério Público atribui especial relevância ao art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004, que autoriza o Ministério da Saúde a celebrar convênios com entidades públicas e privadas para a instalação e a implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos.

18. O dispositivo deve ser compreendido no contexto do respectivo **caput**, que atribuiu à Fiocruz as ações inerentes à aquisição, estocagem, comercialização e dispensação dos medicamentos. A autorização para celebrar convênios destinava-se à instalação e à implantação de novos serviços de disponibilização no modelo original do programa, e não à integração de estabelecimentos comerciais preexistentes a uma rede remunerada por operações individualizadas.

19. A modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular" apresenta estrutura diversa. As farmácias não recebem recursos para instalar novos serviços por conta do Poder Público. Permanecem estabelecimentos comerciais privados, mantêm estoques próprios e recebem valores correspondentes às dispensações efetivamente registradas e validadas.

20. Ademais, ainda que a expressão "entidades privadas" constante do decreto pudesse, em sua origem, comportar interpretação mais abrangente, ato infralegal de 2004 não poderia afastar a disciplina posteriormente estabelecida por lei.

IV – A Lei 13.019/2014 tem incidência direta na controvérsia

21. O pronunciamento afirma que a Lei 13.019/2014 disciplina parcerias com organizações da sociedade civil e não teria requalificado integral e retrospectivamente o regime especial do Programa Farmácia Popular.

22. Essa objeção, no entanto, não enfrenta o conteúdo normativo dos arts. 84 e 84-A da referida lei.

23. O art. 84-A dispõe, em termos expressos, que somente serão celebrados convênios nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 84. Essas hipóteses compreendem os ajustes entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e os convênios celebrados, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do art. 3º, inciso IV, da mesma lei.

24. A restrição não se resume à definição das entidades submetidas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. O art. 84-A estabelece regra geral acerca das hipóteses em que o instrumento do convênio pode ser celebrado.

25. Para afastar essa disciplina em razão de alegada especialidade, seria necessário identificar na Lei 10.858/2004 autorização específica para a celebração de convênios entre a União e sociedades empresárias farmacêuticas com finalidade lucrativa. E, como demonstrado, essa autorização não existe.

26. Também não há aplicação retroativa da Lei 13.019/2014. As irregularidades tratadas nestes autos ocorreram entre 7/3/2016 e 20/10/2017, período em que as disposições pertinentes já vigoravam no âmbito federal.

27. A legislação superveniente e hierarquicamente superior deve orientar a interpretação dos atos infralegais que regulamentam o programa. Não se mostra juridicamente possível extrair de decreto ou portaria autorização para celebrar convênio em hipótese expressamente excluída pela lei.

V – A expressão "parceria administrativa setorial de matriz convenial" não define regime jurídico de responsabilização

28. O Ministério Público sustenta, subsidiariamente, que, mesmo não configurado convênio em sentido estrito, a relação poderia ser qualificada como "*parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial*".

29. A formulação reconhece, implicitamente, a dificuldade de enquadrar o vínculo nas hipóteses legais de convênio. Não resolve, porém, a questão jurídica tratada nos presentes autos.

30. A expressão "parceria" possui conteúdo genérico. Pode designar diferentes formas de atuação coordenada entre o Estado e particulares, inclusive relações contratuais. Sua utilização não permite concluir que houve transferência voluntária, que a farmácia administrou recursos públicos ou que seus sócios assumiram responsabilidade solidária pelas obrigações da pessoa jurídica.

31. O pronunciamento não indica a norma que teria instituído essa categoria intermediária, tampouco define seus requisitos ou demonstra por que dela decorreria precisamente o regime de responsabilidade aplicável aos convênios.

32. Mesmo que se considerasse a relação juridicamente atípica, não seria possível extrair dessa atipicidade, por analogia, a ampliação da responsabilidade pessoal e sancionatória dos sócios. A imputação de débito e a aplicação de sanções dependem de fundamento legal e da demonstração dos respectivos pressupostos, não podendo resultar da aproximação genérica do vínculo com uma "matriz convenial".

VI – O credenciamento é compatível com a natureza contratual do vínculo

33. Argumenta-se, ainda, que o credenciamento constituiria apenas técnica de ingresso no programa e não seria suficiente para definir a natureza da relação subsequente.

34. Concordo que a utilização isolada da palavra "credenciamento" não decide a controvérsia. A conclusão do voto revisor, entretanto, não decorreu exclusivamente da denominação do procedimento.

35. O credenciamento foi considerado em conjunto com os elementos materiais do vínculo: aquisição dos medicamentos com recursos próprios; manutenção do estoque sob responsabilidade da farmácia; inexistência de transferência antecipada; ausência de plano de trabalho; inexistência de conta específica; pagamento por operações individualizadas; e incorporação definitiva dos valores ao patrimônio empresarial depois de comprovada a correspondente dispensação.

36. Também não há dificuldade temporal decorrente da Lei 14.133/2021. O credenciamento já era reconhecido como procedimento administrativo sob a vigência da Lei 8.666/1993. A nova Lei de Licitações apenas sistematizou expressamente instituto anteriormente admitido na prática administrativa e na jurisprudência.

37. A referência da Portaria GM/MS 12.091/2026 a "processo de participação" não modifica essa conclusão. Além de posterior aos fatos, a expressão é juridicamente neutra. A alteração da nomenclatura, por si só, não transforma pagamentos por dispensações individualizadas em transferências voluntárias nem converte uma sociedade empresária lucrativa em convenente.

VII – A comprovação das dispensações não corresponde à gestão de recursos públicos

38. O novo pronunciamento afirma que a farmácia participa materialmente da gestão financeira da política porque controla os dados e documentos que autorizam o desembolso federal.

39. Essa conclusão, a meu ver, confunde a comprovação da prestação com a gestão dos recursos utilizados para remunerá-la.

40. Em inúmeras relações contratuais, o particular detém as informações necessárias à liquidação da despesa. Cabe ao contratado apresentar notas fiscais, medições, relatórios, registros de atendimento, comprovantes de entrega ou outros documentos que demonstrem o adimplemento da obrigação. Essa circunstância não o transforma em gestor dos recursos orçamentários empregados pela Administração no pagamento.

41. Antes da liquidação e do pagamento, os recursos permanecem sob gestão dos órgãos públicos competentes. A farmácia registra a operação e apresenta os elementos que permitem verificar se a contraprestação é devida, mas não administra os recursos federais, não decide sua destinação e não os aplica na execução de um plano de trabalho.

42. Depois do pagamento legítimo, os valores ingressam no patrimônio da sociedade como receita de sua atividade. A empresa não está obrigada a empregá-los no programa nem a prestar contas sobre sua posterior destinação.

43. É preciso distinguir, portanto, o dever de comprovar os fatos que constituem o direito ao pagamento do dever de prestar contas acerca da aplicação de recursos públicos transferidos.

44. A exigência de prescrição válida, identificação do beneficiário, registro da dispensação, guarda documental e fiscalização posterior demonstra a sujeição da empresa às condições da contratação. Não comprova gestão privada de recursos federais.

45. A mesma conclusão se aplica ao ressarcimento. A devolução de pagamentos realizados sem contraprestação válida não constitui restituição de recursos de convênio irregularmente aplicados. Representa recuperação de valor indevidamente recebido, providência igualmente cabível em relações contratuais.

VIII – Inaplicabilidade do Enunciado 286 da Súmula do TCU

46. O Ministério Público sustenta que o Enunciado 286 alcançaria não apenas convênios clássicos, mas também acordos, ajustes e instrumentos congêneres.
47. O enunciado, contudo, pressupõe a existência de transferência voluntária de recursos federais destinada à consecução de finalidade pública e a ocorrência de dano na aplicação desses recursos.
48. Esses elementos não estão presentes no caso concreto.
49. A Drogaria Afonso Rocha Ltda. não recebeu montante financeiro para aplicar na execução de objeto comum. Recebeu pagamentos posteriores vinculados a dispensações individualizadas. Não havia plano de trabalho, programação financeira, despesas realizadas à conta da União ou obrigação de demonstrar a destinação dos valores recebidos.
50. A utilização da expressão "outros instrumentos congêneres" não permite dispensar os elementos materiais que tornam o instrumento congênere a um convênio. Sem transferência destinada à execução de objeto e sem gestão dos recursos transferidos, inexiste a identidade necessária à aplicação do enunciado.
51. Afastar a Súmula 286 deste Tribunal não compromete o controle externo. A pessoa jurídica que recebeu pagamentos indevidos permanece responsável pelo ressarcimento e pelas sanções cabíveis. O que se afasta é a extensão automática dessa responsabilidade aos sócios e administradores sem demonstração de conduta pessoal.

IX – A responsabilidade por ato próprio independe de desconsideração, mas exige prova da conduta

52. O pronunciamento observa corretamente que a responsabilidade pessoal do administrador por ato próprio não se confunde com a desconsideração da personalidade jurídica. Se demonstrado que a sócia praticou, determinou, autorizou ou concorreu culposamente para as irregularidades, poderá responder pessoalmente, independentemente da desconsideração.
53. Essa possibilidade não é controvertida. O problema é que o pronunciamento não demonstra nenhuma dessas hipóteses no caso concreto.
54. A manifestação afirma que a conduta relevante "pode consistir" em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda documental ou incapacidade de prestar contas. Trata-se de enumeração abstrata de comportamentos possíveis, não de descrição da conduta efetivamente praticada pela Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz.
55. No caso concreto, relativamente a condutas que efetivamente tenham sido praticadas, não há qualquer indicação: a) se a sócia realizava ou supervisionava pessoalmente as dispensações; b) se utilizava ou controlava as credenciais de acesso ao sistema; c) se determinou o registro de alguma operação irregular; d) se recebeu solicitação específica de documentos e deliberadamente deixou de atendê-la; e) se os documentos estavam sob sua guarda pessoal; f) se teve ciência de irregularidades e deixou de adotar providências; g) quais controles concretos deixou de instituir; ou h) de que forma sua atuação ou omissão contribuiu causalmente para o dano.
56. A circunstância de as irregularidades envolverem aquisição, estoque, registro, dispensação e guarda documental demonstra a abrangência das falhas atribuídas à empresa, mas não individualiza a participação da pessoa física.
57. A assinatura do termo de adesão também foi realizada em representação da sociedade. Ela vincula a pessoa jurídica às regras do programa, mas não transforma a representante legal em devedora solidária de todas as obrigações empresariais.
58. Substituir a prova da conduta pela referência genérica à "governança" equivaleria a instituir responsabilidade decorrente exclusivamente da posição de administradora (responsabilidade objetiva). A responsabilidade continuaria automática, apenas apresentada sob denominação diferente.

X – As dificuldades práticas do controle não afastam os pressupostos da responsabilidade

59. O Ministério Público acrescenta, ainda, reflexão de ordem prática acerca da dificuldade de instaurar incidente de desconsideração da personalidade jurídica em processos envolvendo estabelecimentos farmacêuticos de pequeno porte.
60. A preocupação é compreensível. Ela, entretanto, não pode definir o regime jurídico de responsabilização aplicável.

61. A complexidade da apuração, o porte das empresas ou a necessidade de assegurar efetividade ao ressarcimento não autorizam a transferência de obrigações sociais aos administradores sem fundamento legal. Tampouco permitem flexibilizar os requisitos de conduta, nexo causal e culpabilidade exigidos para a responsabilização pessoal.

62. A desconsideração da personalidade jurídica não constitui requisito quando há ato próprio do administrador. Nessas situações, basta demonstrar a conduta individual que causou ou concorreu para o dano. O que não se admite é dispensar simultaneamente a desconsideração e a prova de ato próprio de conduta.

63. A efetividade do controle externo deve ser preservada dentro dos limites da legalidade, da autonomia patrimonial e do devido processo.

XI – A imputação do débito não pode servir de fundamento circular para a multa

64. O pronunciamento reitera que seria contraditório condenar a sócia ao ressarcimento e afastar a multa, pois a imputação do débito já pressuporia conduta causadora do dano.

65. O raciocínio parte de premissa ainda não demonstrada: a responsabilidade pessoal da sócia pelo débito.

66. A responsabilidade da pessoa jurídica decorre de sua condição de participante do programa, destinatária dos pagamentos e titular das obrigações de comprovar as dispensações (descumprimento das obrigações contratuais). A responsabilidade da sócia dependeria de fundamento adicional, consistente na demonstração de conduta própria causalmente vinculada ao dano.

67. Não se pode imputar o débito à administradora apenas com fundamento em sua condição societária e, em seguida, utilizar essa própria imputação como prova de que houve conduta individualizada para aplicar a multa.

68. Os precedentes mencionados no pronunciamento, segundo os fundamentos reproduzidos, tratam da relação entre débito já regularmente imputado a determinado responsável e a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Não se demonstrou identidade entre as situações examinadas nesses julgados e o caso destes autos, no qual a controvérsia antecedente consiste justamente em saber se os elementos existentes permitem atribuir pessoalmente o dano à sócia.

69. Reconheço que débito e multa podem decorrer da mesma conduta quando estiverem comprovados seus pressupostos. No caso concreto, porém, não foi demonstrada conduta pessoal da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz capaz de fundamentar qualquer das duas consequências.

XII – Conclusão

70. Os novos argumentos apresentados pelo Ministério Público, a meu ver, não afastam as conclusões do voto revisor.

71. A Lei 10.858/2004 não autoriza convênios com farmácias privadas lucrativas; o art. 199, § 1º, da Constituição admite alternativamente contrato ou convênio; o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 5.090/2004 refere-se à instalação e implantação de serviços no modelo original do programa; e os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 restringem os convênios privados na área da saúde às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

72. A formulação de uma “parceria administrativa setorial de matriz convenial” não encontra definição legal capaz de atrair o regime de responsabilidade dos convênios. Do mesmo modo, o controle dos documentos que condicionam o pagamento não configura gestão dos recursos públicos utilizados pela Administração.

73. No caso concreto, as irregularidades apuradas justificam a responsabilização da Drogaria Afonso Rocha Ltda., que participou do Programa, realizou as operações e recebeu os pagamentos questionados. Não há, entretanto, prova de conduta individual da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, pois a imputação se apoia essencialmente em sua condição de sócia-administradora e na assinatura do termo de adesão em representação da sociedade.

Ante o exposto, mantenho integralmente o voto revisor e o voto complementar anteriormente apresentados, para: a) reconhecer a natureza administrativa contratual da relação estabelecida entre o Ministério da Saúde e as farmácias privadas participantes da modalidade “Aqui Tem Farmácia

Popular"; b) afastar a incidência do Enunciado 286 da Súmula do TCU; c) julgar irregulares as contas da Drogaria Afonso Rocha Ltda., com imputação do débito e aplicação da multa cabível à pessoa jurídica; e d) excluir a Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz da relação processual, afastando sua responsabilidade pelo débito e pela multa, diante da ausência de demonstração de conduta pessoal, nexo causal e culpabilidade.
TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2759/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.218/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Aline Kariele Teixeira da Cruz (085.488.016-03); Drogaria Afonso Rocha Ltda (16.975.282/0001-82).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Lucas Nonato Pininga (47270/OAB-BA) e Bruna Havena Aragão Lima (44170/OAB-BA), representando Aline Kariele Teixeira da Cruz.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão da aplicação irregular de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), modalidade Aqui Tem Farmácia Popular, no período compreendido entre 7/3/2016 e 20/10/2017;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo revisor, em:
9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda., dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;
9.2. acolher as alegações de defesa da Sra. Aline Kariele Teixeira da Cruz, excluindo-a da relação processual;
9.3. 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 da Drogaria Afonso Rocha Ltda., condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, 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 DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
7/3/2016	4.396,00
7/3/2016	656,40
9/3/2016	4.009,50
9/3/2016	85,05
1º/4/2016	2.528,01
1º/4/2016	7.023,70
1º/4/2016	26,19
1º/4/2016	141,60
29/4/2016	1.944,00
29/4/2016	6.082,00
31/5/2016	5.823,40
31/5/2016	1.822,50
31/5/2016	9,90
31/5/2016	18,00
30/6/2016	6.500,50
30/6/2016	1.944,00
30/6/2016	9,90
30/6/2016	46,80
30/6/2016	7,02
3/8/2016	6.492,10
3/8/2016	1.957,50
3/8/2016	11,70
3/8/2016	56,70
3/8/2016	14,04
9/9/2016	6.579,70
9/9/2016	2.052,00
9/9/2016	46,80
9/9/2016	7,02
30/9/2016	6.783,30
30/9/2016	2.052,00
30/9/2016	9,90
30/9/2016	7,02
30/9/2016	41,40
11/11/2016	6.418,30
11/11/2016	1.998,00
11/11/2016	5,40
11/11/2016	14,04
11/11/2016	70,20

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
29/11/2016	6.064,70
29/11/2016	21,60
29/11/2016	98,10
30/11/2016	2.133,00
30/11/2016	21,06
28/12/2016	6.937,90
28/12/2016	86,10
4/1/2017	2.281,50
4/1/2017	7,02
20/2/2017	2.632,50
20/2/2017	7.840,20
20/2/2017	7,02
20/2/2017	160,80
9/3/2017	7.186,00
9/3/2017	1.822,50
9/3/2017	39,60
4/4/2017	1.242,00
4/4/2017	4.848,00
4/4/2017	7,02
4/4/2017	23,40
16/5/2017	6.842,90
16/5/2017	1.539,00
16/5/2017	29,70
16/6/2017	5.877,20
16/6/2017	1.687,50
29/06/2017	6.852,40
29/6/2017	1.795,50
27/7/2017	5.270,50
27/7/2017	1.674,00
21/8/2017	5.427,80
21/8/2017	175,50
22/9/2017	283,50
22/9/2017	2.346,20
20/10/2017	202,50
20/10/2017	2.945,80

9.4. aplicar, individualmente, à Drogaria Afonso Rocha Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”,

do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.6. autorizar desde logo, caso requerido, e nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU), sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis; e
9.7. comunicar esta decisão aos responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes (Relator), Vital do Rêgo (Presidente) e Odair Cunha.
13.3. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Proc. TC-018.218/2025-3
Tomada de Contas Especial

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Agradeço, de modo especial, aos eminentes Ministros Augusto Nardes, Benjamin Zymler e Jorge Oliveira, esse último então no exercício da Presidência, por deferirem o meu pedido de adiamento do julgamento deste processo, em gesto de elevada cortesia institucional.

Passo, então, a trazer novos elementos ao debate, que poderão contribuir para que o Egrégio Plenário reexamine a matéria a partir de quadro mais amplo e completo.

Nos votos disponibilizados nas sessões anteriores, o nobre Ministro Augusto Nardes buscou preservar a jurisprudência até então dominante no Tribunal acerca da responsabilidade do sócio administrador no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil — PFPB, especialmente na modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

Segundo esse entendimento, admite-se, como decorrência da obrigação de prestar contas do PFPB, a imputação solidária do débito ao estabelecimento farmacêutico e ao sócio administrador, bem como a aplicação de multas individuais.

Assim, propõe julgar irregulares as contas do estabelecimento comercial Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, imputando-lhes débito solidário e multas individuais.

Por sua vez, o eminente Ministro Benjamin Zymler, tanto no voto revisor quanto no voto complementar apresentado na sessão da semana passada, propõe, com argumentação profunda e abalizada, verdadeira mudança de paradigma na forma pela qual a Corte de Contas examina a responsabilização em tomadas de contas especiais relacionadas ao PFPB, notadamente à modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular".

Em síntese, o Revisor disserta que a relação entre as farmácias privadas e o Ministério da Saúde teria natureza de contrato administrativo decorrente de credenciamento, e não de convênio. Sustenta que a farmácia não geriria recursos públicos, mas apenas executaria prestação contratual mediante contraprestação.

Por isso, seria inaplicável o Enunciado 286 da Súmula do TCU. Logo a responsabilização pessoal da sócia administradora, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, dependeria da demonstração de conduta individualizada ou do preenchimento dos requisitos da desconsideração da personalidade jurídica. Assim, propõe a imputação de débito e multa apenas à pessoa jurídica Drogaria Afonso Rocha Ltda., afastando-se a responsabilidade da Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz.

Com o devido respeito ao abalizado entendimento, apresento elementos fáticos e jurídicos que conduzem a conclusões distintas quanto a cada uma dessas premissas e que, a meu ver, justificam a preservação da jurisprudência dominante do Tribunal.

I – A natureza convenial do PFPB e a opção normativa do legislador

O ponto central da divergência está na definição da natureza jurídica dos ajustes firmados entre o Poder Público e as farmácias e drogarias privadas participantes do PFPB.

O voto revisor apoia-se, essencialmente, no art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, do Decreto n.º 5.090/2004, para sustentar que o regulamento teria estabelecido uma separação, tanto gramatical quanto jurídica, entre os convênios celebrados com entes públicos e hospitais filantrópicos e a participação da rede privada, caracterizada como simples mecanismo de subsídio de preços.

Essa premissa, contudo, decorre da leitura fragmentada do ordenamento jurídico e do próprio Decreto n.º 5.090/2004. O regulamento deve ser interpretado em conjunto com a Lei n.º 10.858/2004, da qual deriva, e, em primeiro plano, à luz da Constituição Federal.

O art. 199, § 1.º, da Constituição Federal, dispõe que as instituições privadas poderão participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, segundo as diretrizes do Poder Público, mediante contrato de direito público ou convênio.

No que tange aos convênios, embora o dispositivo confira preferência às entidades filantrópicas e às instituições sem fins lucrativos, não exclui expressamente as pessoas jurídicas com finalidade lucrativa. O que o § 2.º do mesmo artigo veda é a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções a instituições privadas com fins lucrativos, o que não é o caso.

A Lei 10.858/2004, em seus arts. 1.º e 2.º, por sua vez, autoriza a disponibilização de medicamentos básicos e essenciais à saúde mediante ressarcimento dos custos de produção, aquisição, distribuição e dispensação, embora com importantes lacunas interpretativas quanto à disciplina jurídica do Programa.

De todo modo, a Lei 10.858/2004 não estruturou sistema de aquisição de medicamentos pela União para incorporação ao patrimônio público. O modelo concebido pelo legislador dirige-se à

disponibilização desses produtos diretamente à população, limitando o ressarcimento aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação.

O art. 3.º da mesma Lei distingue, de maneira expressa, os instrumentos jurídicos passíveis de utilização. De um lado, autoriza a celebração de convênios. De outro, prevê contratos de fornecimento com produtores de medicamentos e de outros insumos. A expressão "contratos de fornecimento" foi reservada à relação de abastecimento mantida com os produtores, não à atividade desempenhada pelas farmácias responsáveis pela entrega direta dos medicamentos aos beneficiários do Programa.

Essa distinção revela a existência de dois planos jurídicos diversos.

No primeiro, há aquisição ou abastecimento, mediante contrato de fornecimento com produtores. No segundo, há execução da política de disponibilização à população, mediante colaboração, ressarcimento e participação de entidades na realização da finalidade assistencial.

As farmácias privadas da modalidade "Aqui Tem Farmácia Popular" encontram-se nesse segundo plano. Elas não fornecem medicamentos ao Ministério da Saúde. Elas integram o canal descentralizado por meio do qual os beneficiários recebem os itens abrangidos pela política pública.

De outra sorte, a leitura que o eminente Revisor faz do art. 1.º, § 1.º, do Decreto 5.090/2004 considera apenas parte do regulamento e deixa de atribuir o devido significado ao seu art. 2.º, parágrafo único. Esse dispositivo autoriza expressamente o Ministério da Saúde a firmar convênio com entidades públicas **e privadas** para instalação e implantação de novos serviços de disponibilização de medicamentos e insumos, mediante ressarcimento dos custos de produção ou aquisição.

A regulamentação infralegal que rege a matéria segue a mesma orientação, ao disciplinar a atuação colaborativa entre o Ministério da Saúde e os estabelecimentos farmacêuticos.

As Portarias GM/MS n.º 971/2012, n.º 111/2016, n.º 7/2017, n.º 2.898/2021 e n.º 12.091/2026 são expressas em tratar os ajustes firmados entre o Ministério da Saúde e as farmácias como convênios ou "parcerias", e não como contratos administrativos.

A Portaria GM/MS n.º 12.091/2026, que rege atualmente a matéria, inclusive, deixou de fazer referência ao credenciamento e passou a denominar o ingresso das farmácias no Programa como "processo de participação", realçando a natureza colaborativa do vínculo.

Trata-se, portanto, de orientação normativa que encontra fundamento na Constituição Federal, na Lei n.º 10.858/2004, no Decreto n.º 5.090/2004 e na regulamentação setorial editada pelo Ministério da Saúde.

II – O credenciamento como técnica de ingresso, e não como elemento definidor da natureza do vínculo

O voto revisor considera o credenciamento elemento determinante para qualificar a relação como contrato administrativo. Com a devida vênia, essa conclusão, além de suscitar dificuldades quanto à aplicação temporal da Lei n.º 14.133/2021 a uma política pública estruturada por normas editadas em 2004, confunde a forma de ingresso na rede com a natureza material do vínculo posteriormente estabelecido.

O credenciamento pode ser empregado para assegurar impessoalidade, uniformizar requisitos e viabilizar a participação simultânea de múltiplos interessados. Essas características, contudo, não são suficientes para definir se a relação subsequente constitui compra governamental ou parceria administrativa setorial, atualmente operacionalizada mediante "processo de participação".

A farmácia não apresenta proposta comercial para vender à União determinado quantitativo de medicamentos. Ela formula requerimento, subscreve termo de adesão, submete-se à análise administrativa e ingressa no Programa mediante deferimento publicado oficialmente. Sua participação considera vazios assistenciais, estratégia de expansão, disponibilidade orçamentária e decisões da política pública, sem que o simples atendimento dos requisitos gere direito subjetivo ao ingresso.

III – A Lei 13.019/2014 não conduz, automaticamente, ao reconhecimento de relação contratual

O voto complementar trazido pelo Ministro Benjamin Zymler na semana passada invoca os arts. 84 e 84-A da Lei 13.019/2014 para sustentar que sociedades empresárias lucrativas não poderiam celebrar convênios na área da saúde.

A Lei 13.019/2014 disciplina parcerias entre a Administração e organizações da sociedade civil. O PFPB, por sua vez, possui regime setorial próprio, fundado na Lei 10.858/2004 e no Decreto 5.090/2004. Não se demonstrou que a legislação destinada às organizações da sociedade civil tenha requalificado integral e retrospectivamente o regime especial do Programa.

Ainda que se considerasse inadequado enquadrá-lo como convênio em sentido estrito, disso não decorreria, automaticamente, sua transformação em contrato administrativo comum. A relação pode assumir a forma de parceria administrativa setorial, de adesão voluntária e matriz convenial, sujeita a regime próprio de financiamento, rastreabilidade, fiscalização, prestação de contas e ressarcimento ao Erário. Como demonstrarei a seguir, os elementos materiais do Programa apontam precisamente nessa direção.

A eventual necessidade de aperfeiçoar a forma ou a nomenclatura dos instrumentos utilizados pode justificar a adoção de providências prospectivas. Não autoriza, porém, a requalificação retroativa da relação como compra pública, sobretudo quando dessa alteração resulta a redução do alcance do controle sobre danos já consumados.

IV – Os elementos materiais do PFPB revelam parceria administrativa

A União não compra os medicamentos para si, não os recebe, não assume o estoque, não contrata quantitativos mínimos e não garante remuneração à farmácia. O estabelecimento mantém sua atividade econômica, mas adere à política pública e atende diretamente os respectivos beneficiários.

O pagamento não decorre da simples entrega de mercadoria ao Estado. Depende da identificação do beneficiário, da existência de prescrição válida, da elegibilidade do item, da observância dos limites e da periodicidade, do registro correto no sistema, da autorização e da confirmação da dispensação.

A própria farmácia envia os dados, identifica a operação, solicita a autorização, confirma a dispensação e conserva os documentos que legitimam o desembolso federal. Quem controla os fatos, os dados e os documentos que autorizam o emprego dos recursos participa materialmente da gestão do mecanismo financeiro da política, ainda que não receba antecipadamente uma parcela global para executar plano de trabalho.

O eminente Revisor reconhece, por oportuno, que os valores conservam natureza de recursos públicos federais até que esteja demonstrada a regular execução da operação e que o pagamento à farmácia somente se torna definitivamente devido quando comprovada a dispensação elegível ao beneficiário identificado, na quantidade autorizada e segundo os requisitos regulamentares.

Essa premissa aproxima-se da tese ministerial. Se os recursos mantêm natureza pública até a comprovação da regularidade da operação e se a farmácia detém os documentos necessários para legitimar sua incorporação ao patrimônio privado, há dever material de prestar contas acerca dos pressupostos que autorizam o desembolso. Nesse contexto, pouco importa se o recurso é transferido antes ou depois da execução da operação.

A conclusão não decorre de elemento isolado. Resulta da combinação entre adesão voluntária, finalidade assistencial comum, controle de elegibilidade, processamento de dados, rastreabilidade das operações, guarda documental por cinco anos, monitoramento contínuo, fiscalização, sanções próprias e ressarcimento ao Erário.

Esse conjunto de fatores revela vínculo substancialmente distinto de relação contratual ordinária de compra e venda decorrente de credenciamento.

VI – Aplicação do Enunciado n.º 286 da Súmula do TCU e responsabilidade do administrador

A aplicação do Enunciado 286 da Súmula do TCU ao PFPB não significa equiparar toda receita recebida pelo contratado a recurso público sob gestão privada.

O Programa apresenta características específicas. O particular adere voluntariamente à política do SUS. Ele controla os dados que autorizam o desembolso e verifica a elegibilidade do beneficiário, além de registrar as operações em sistema oficial. Por fim, conserva a documentação, submete-se à fiscalização contínua e deve ressarcir o Erário quando não comprovada a regularidade das dispensações.

É esse conjunto, e não o simples recebimento de recursos públicos, que atrai o dever de prestar contas e permite a incidência do Enunciado 286. Ele alcança recursos obtidos mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, não se limitando necessariamente ao convênio clássico com transferência antecipada e plano de trabalho.

Além disso, mesmo que não se entenda pela aplicação irrestrita do referido verbete, a natureza convenial do PFPB fundamenta a responsabilização pessoal dos sócios administradores pelo dever de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos submetidos às suas decisões de gestão.

Essa responsabilidade pessoal não se confunde com a desconsideração da personalidade jurídica, que seria necessária para transferir ao sócio a obrigação exclusivamente atribuível à sociedade. Diversa é a situação em que o administrador responde pelo descumprimento de dever próprio de gestão, supervisão, controle ou prestação de contas.

Também não se exige prova de que o administrador tenha realizado pessoalmente cada atendimento ou digitado cada operação. A conduta relevante pode consistir em falha de governança, ausência de controles, tolerância com o uso indevido de credenciais, omissão na guarda documental ou incapacidade injustificada de prestar contas das operações realizadas sob sua direção, desrespeito ao dever legal e regulamentar de prestar contas.

Nesse sentido, a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União tem entendido desde sempre que a existência do débito é condição necessária e suficiente para a aplicação da multa, de sorte que o afastamento da sanção só se justifica quando houver circunstância específica que assim o justifique, a exemplo da comprovação da absoluta boa-fé do responsável.

Se o responsável está sendo condenado ao ressarcimento do dano ao Erário, parte-se de pressuposto lógico de que sua conduta deu causa ou concorreu para o débito. E é precisamente essa conduta que a multa visa a sancionar. Menciono, nesse sentido, os Acórdãos 2.066/2026-TCU-2.ª Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira; 8.177/2025-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 1.831/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.279/2025-TCU-2.ª Câmara; 1.083/2026-TCU-2.ª Câmara, Ministro Antônio Anastasia; e 8.494/2024-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira.

VII – O caso concreto

No caso concreto, as irregularidades abrangeram à não apresentação das notas fiscais de aquisição de parte dos medicamentos e correlatos dispensados e de cópia do cupom fiscal, cupom vinculado e receitas médicas solicitados, em descumprimento à Portaria de Consolidação GM/MS 5/2017.

Não se trata de falhas meramente formais. As irregularidades atingem os processos de aquisição, controle de estoque, registro, dispensação e preservação documental da empresa, todos submetidos à responsabilidade e à governança de sua administração.

Os elementos constantes dos autos não permitem o afastamento da responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e de sua sócia-administradora à época dos fatos, Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, bem como não se observa a incidência dos prazos prescricionais. Impõe-se, portanto, a manutenção do débito solidário imputado às responsáveis.

Por outro lado, de fato, débito e multa possuem naturezas distintas, e cada consequência exige o exame de seus pressupostos. Entretanto, quando a mesma base fática demonstra que o administrador, por ação ou omissão de governança, concorreu para o dano, não é coerente reconhecer sua responsabilidade pelo ressarcimento e negar a existência de conduta individualizada para os fins sancionatórios do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante disso, divirjo do entendimento inaugurado pelo Acórdão 954/2024-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Jhonatan de Jesus, que condiciona a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao sócio administrador à demonstração de conduta pessoal com especial reprovabilidade.

Essa premissa não pondera adequadamente o *múnus* público assumido voluntariamente pelo gestor. Exigir a individualização exaustiva de atos de gestão eleva o ônus probatório do Estado a

patamares que comprometem a efetividade do Controle Externo e fragilizam o efeito dissuasório das deliberações da Corte de Contas.

É contraditório admitir a condenação solidária do sócio ao ressarcimento do débito, o que pressupõe a imputação de conduta causadora do dano e, simultaneamente, negar a multa sob o pretexto de ausência de individualização.

Se a base fática é suficiente para reconhecer o nexo causal e a culpabilidade do gestor para recompor o patrimônio público, não há fundamento lógico e jurídico para afastar a sanção pecuniária prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Isso esvazia a coerência do sistema sancionatório e confere tratamento díspar a elementos que derivam da mesma falha no dever de governança.

Por fim, permitam-me breve reflexão metajurídica. A exigência de instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica ou da constatação dos requisitos para tanto em processos desta natureza encontra obstáculos práticos consideráveis. A pulverização e o porte reduzido dos estabelecimentos farmacêuticos, somados à complexidade inerente a tal rito processual, realidade bem conhecida pelo Poder Judiciário, tornam a medida, como regra, ineficaz para a célere recomposição do Erário, com relevantes prejuízos ao Controle Externo.

VIII - Conclusão

Consideradas essas premissas, endosso a análise do Ministro Relator sobre a responsabilidade da Drogaria Afonso Rocha Ltda. e da Senhora Aline Kariele Teixeira da Cruz, bem como a proposta de condenação solidária em débito e multas individuais.

Assim, com renovadas vênias às compreensões divergentes, manifesto-me de acordo com o voto do eminente Ministro Augusto Nardes, no sentido de que as contas de ambas as responsáveis sejam julgadas irregulares, com condenação em débito solidário e aplicação de multas individuais.

Ministério Público de Contas, em 23 de setembro de 2026.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.624/2026-4
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. IMPLANTAÇÃO DO REATOR MULTIPROPÓSITO BRASILEIRO (RMB). CONTRATO 057/FP-2024/00. ACHADOS DE AUDITORIA. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS PARA CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO. PRECIFICAÇÃO DE ITENS NOVOS INCLUÍDOS POR ADITIVOS SEM OBSERVÂNCIA DA METODOLOGIA PREVISTA NOS ARTS. 127 E 128 DA LEI 14.133/2021 (MANUTENÇÃO DO DESCONTO). FRAGILIDADES NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS, DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO E NA GESTÃO DO CONTRATO. INSUFICIÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS CONTRATAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA SANEAMENTO DE IRREGULARIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (peça 73), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 74 e 75):

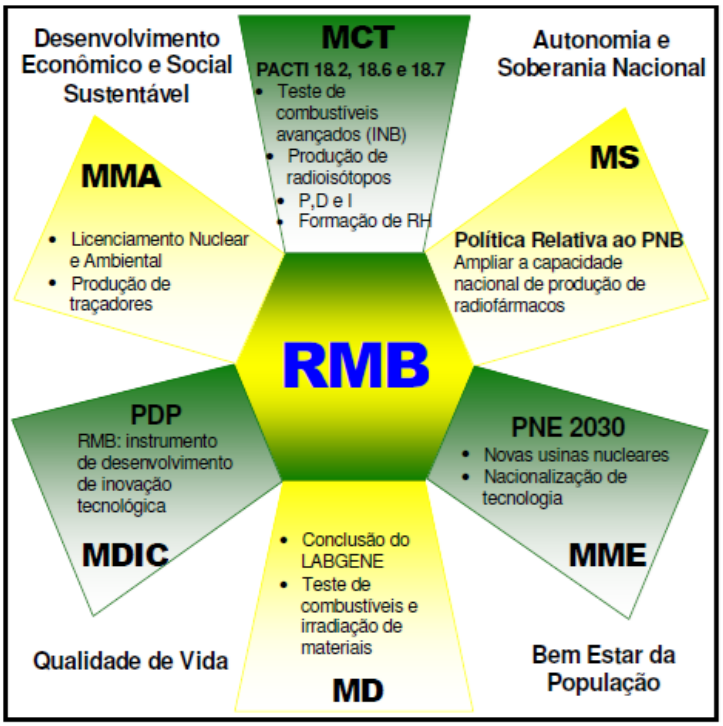
"*A presente auditoria de conformidade foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (Fiscobras 2026), rel. Min. Vital do Rêgo, tendo como objeto a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) no município de Iperó-SP, mais especificamente a contratação e a execução do Contrato 057/FP-2024/00.*

I.1. *Importância socioeconômica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)*

2. O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) constitui um empreendimento estratégico e estruturante para o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do país, com relevante potencial de arraste tecnológico para o setor nuclear e papel fundamental na consecução dos objetivos do Programa Nuclear Brasileiro, em atendimento às necessidades da sociedade.

3. A ***Figura 1*** *apresenta o alinhamento do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) com as políticas e objetivos estratégicos do país.*

Figura 1 *– Políticas e objetivos estratégicos do país alinhadas ao empreendimento RMB*



Fonte: *RMB-00010-RD-006-01, (peça 61, p. 22).*

4. O projeto RMB tem por objetivo dotar o Brasil de um reator nuclear de pesquisa e de instalações laboratoriais associadas capazes de atender múltiplas demandas nacionais, especialmente nas áreas de saúde, indústria, agricultura, meio ambiente, geração de conhecimento científico e desenvolvimento da tecnologia nuclear. Entre suas principais finalidades destacam-se a produção de radioisótopos para aplicações médicas, industriais, agrícolas e ambientais; a realização de ensaios de irradiação de materiais e combustíveis nucleares para avaliação de desempenho em diferentes condições operacionais; e a condução de pesquisas científicas e tecnológicas por meio da utilização de feixes de nêutrons.

5. Na área da saúde, o RMB representa um avanço significativo para a soberania nacional no fornecimento de radioisótopos utilizados em procedimentos de diagnóstico e tratamento médico. O empreendimento permitirá a nacionalização da produção do Molibdênio-99 (Mo-99), radioisótopo

precursor do Tecnécio-99m (Tc-99m), empregado na maioria dos exames de medicina nuclear realizados no país. Com isso, o Brasil reduzirá sua dependência de importações, ampliará a segurança do abastecimento e poderá atender integralmente à demanda nacional, com potencial de exportação da produção excedente. Além disso, viabilizará a produção doméstica de outros radioisótopos atualmente importados para aplicações em diagnóstico por imagem, radioterapia e braquiterapia, fortalecendo a infraestrutura nacional de saúde e ampliando o acesso da população a tratamentos especializados.

6. No setor industrial, o RMB contribuirá para a produção nacional de radioisótopos utilizados em gamagrafia industrial, técnica amplamente empregada em inspeções não destrutivas e no controle de qualidade de equipamentos e estruturas críticas. O empreendimento também ampliará a capacidade de produção de traçadores radioativos destinados a pesquisas e aplicações em agricultura e meio ambiente, favorecendo o desenvolvimento de soluções tecnológicas e a ampliação da competitividade de diversos setores produtivos.

7. Sob a perspectiva estratégica do Programa Nuclear Brasileiro, o RMB desempenhará papel fundamental na consolidação da autonomia tecnológica nacional. O reator proporcionará a infraestrutura necessária para testar e qualificar combustíveis nucleares destinados à propulsão naval, combustíveis avançados para as usinas nucleares brasileiras e novos combustíveis para reatores de pesquisa.

8. Também permitirá a realização de ensaios em materiais, componentes e processos especiais empregados na fabricação de elementos combustíveis, vasos de pressão e estruturas internas de reatores nucleares, tanto para geração de energia quanto para aplicações navais. Adicionalmente, contribuirá para a manutenção e o aperfeiçoamento das instalações do ciclo do combustível nuclear, abrangendo atividades como produção de hexafluoreto de urânio (UF6), enriquecimento de urânio e fabricação de elementos combustíveis para reatores de pesquisa, fortalecendo a soberania nacional e o domínio sustentável dessas tecnologias estratégicas.

9. No campo científico e tecnológico, o RMB ampliará significativamente a capacidade nacional de pesquisa e inovação. O empreendimento expandirá a utilização de técnicas nucleares e da análise por ativação com nêutrons, além de disponibilizar ao país uma infraestrutura de pesquisa de grande porte baseada na utilização de feixes de nêutrons.

10. Essa capacidade permitirá complementar e integrar as atividades já desenvolvidas em instalações científicas nacionais, como o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS/CNPEM), oferecendo suporte a pesquisas em áreas de fronteira, como nanotecnologia, biologia estrutural, ciência dos materiais, engenharia e outras disciplinas de elevado conteúdo tecnológico. Por suas características, o RMB tem potencial para se consolidar como um centro de excelência científica e tecnológica na América Latina, contribuindo para a formação de recursos humanos altamente qualificados e para a atração de pesquisadores nacionais e estrangeiros.

11. Os benefícios decorrentes da implantação do RMB também se estendem ao desenvolvimento regional e local. Durante sua fase operacional, o empreendimento tende a gerar impactos positivos permanentes para o município de Iperó e sua área de influência, incluindo o aumento da arrecadação tributária, o fortalecimento de atividades relacionadas à medicina nuclear, o estímulo à pesquisa científica e à inovação tecnológica e a dinamização da economia regional. O projeto também contempla medidas voltadas à preservação ambiental, destacando-se a manutenção da conectividade entre fragmentos florestais da Área Diretamente Afetada (ADA) e a Floresta Nacional de Ipanema (Flona Ipanema), contribuindo para a conservação da biodiversidade local.

12. De acordo com a proposta de implantação do empreendimento, o RMB será o maior reator de pesquisa do país e contará com uma infraestrutura laboratorial capaz de atender, de forma integrada, às diversas necessidades estratégicas do Programa Nuclear Brasileiro.

13. A instalação proporcionará autonomia no fornecimento de radioisótopos essenciais à medicina nuclear, permitirá a nacionalização da produção de praticamente todos os radioisótopos atualmente importados, apoiará o desenvolvimento autônomo da tecnologia nuclear por meio de

testes de irradiação de materiais e combustíveis e fortalecerá a infraestrutura científica nacional para pesquisas com feixes de nêutrons.

14. Além disso, constituirá importante instrumento para a formação de recursos humanos especializados e se beneficiará de sua localização em uma região que concentra importantes instituições e instalações nucleares e tecnológicas, como o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), no sítio de Aramar, favorecendo o intercâmbio técnico, a cooperação institucional e o suprimento de insumos necessários à operação do reator.

15. Em síntese, o RMB apresenta elevada relevância socioeconômica, científica e estratégica para o país, ao combinar benefícios diretos para a saúde pública, o desenvolvimento industrial, a autonomia tecnológica nacional, a pesquisa científica de ponta e o desenvolvimento regional, constituindo-se em infraestrutura essencial para fortalecer a capacidade brasileira de inovação e sua soberania em áreas sensíveis e de interesse nacional.

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

16. A auditoria de conformidade Fiscalis 92/2026, realizada na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), no período compreendido entre 25/5/2026 e 21/8/2026, foi autorizada mediante Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que cuidou da seleção preliminar de obras públicas que devem compor o plano de fiscalização de obras de 2026 deste Tribunal (Fiscobras 2026).

II.2. Visão geral do objeto

*17. O **Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)** é um dos principais projetos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro, e será construído em Iperó, município localizado no interior do estado de São Paulo, com o objetivo de garantir autonomia nacional na produção de radioisótopos e ampliar a infraestrutura de pesquisa nuclear.*

18. A instalação principal do RMB consistirá em um reator nuclear de pesquisa, de 30 MW, que utilizará as radiações geradas na reação nuclear para várias aplicações, por exemplo, em áreas como medicina, indústria, agricultura e meio ambiente. Também se constituirá como um equipamento estratégico para a qualificação de combustíveis e materiais nucleares, além de fornecer um laboratório nacional para a utilização de feixe de nêutrons em pesquisa científica e tecnológica em diferentes campos.

19. O projeto do Reator Multipropósito Brasileiro teve início em 2008, na Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), por meio de suas unidades técnico-científicas, especialmente o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), que é o responsável pelo planejamento técnico do empreendimento. Desde sua origem, o empreendimento conta com a liderança institucional do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), tendo como principais agentes executores a própria Cnen, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), além de parcerias com empresas nacionais e internacionais – destacadamente a argentina INVAP, responsável por parte do projeto de engenharia.

*20. Ao longo de sua trajetória, o projeto tem sido marcado por sucessivas revisões de cronograma e restrições orçamentárias, acumulando cerca de R$ 1,2 bilhão aplicados até meados da década de 2020, dentro de um custo total estimado entre R$ 3 bilhões e R$ 6 bilhões. A análise da execução financeira revela um padrão de **descontinuidade orçamentária**, com predominância de recursos destinados às fases de estudo, projeto e licenciamento até recentemente.*

21. Em 2023, o projeto foi incluído no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com previsão original de investimentos da ordem de R$ 1 bilhão até o final de 2026. Desse total, ainda em 2023, o MCTI e a Finep liberaram R$ 172 milhões para o RMB. Em outubro de 2024, o MCTI e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) liberaram R$ 243 milhões para avançar na construção do empreendimento.

22. Os recursos liberados para o projeto são não reembolsáveis e têm origem no Fundo

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pelo MCTI. Eles financiarão a fase de implantação do RMB, por meio da execução de projetos detalhados de engenharia de prédios nucleares e radioativos; da execução das obras de infraestrutura do sítio do RMB; da aquisição de matérias-primas e itens importados para a fabricação dos componentes principais do reator nuclear; do detalhamento final da infraestrutura técnica do Laboratório de Feixe de Nêutrons; e da execução de programas ambientais no local.

23. O FNDCT disponibiliza recursos por meio de sua agência de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, a Concedente Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), mediante Convênio celebrado entre a Concedente, a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria).

*24. A presente fiscalização analisou a contratação vinculada às metas 4 e 5 do Convênio 01.22.0592.01, celebrado entre a Finep e a Fundação Pátria, a qual corresponde ao **Contrato 057/FP-2024/00**, firmado entre a referida fundação de apoio e a empresa Schunck para a execução de obras de infraestrutura do empreendimento. O escopo contratual abrange a consolidação do projeto detalhado, a execução de serviços de terraplenagem, pavimentação e drenagem, a construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro, bem como a implementação das medidas e intervenções associadas ao componente ambiental.*

*25. As obras, localizadas no sítio de Iperó/SP (**Figura 2**), tiveram início em fevereiro de 2025 e estão em fase de conclusão. A previsão de conclusão desta etapa, estabelecida no 4º Termo Aditivo, é julho/2026. Segundo a fiscalização da obra (25/6/2026), o prazo será novamente prorrogado via novo aditivo contratual.*

***Figura 2** – Vista aérea do Sítio de Iperó/SP, local da construção do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)*



***Fonte:** Google Maps –reprodução da equipe.*

***II.3.** <u>Objetivo e questões de auditoria</u>*

26. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de

implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

II.4. *Metodologia utilizada*

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de19 de outubro de 2009).

29. Para a realização da fiscalização, foram utilizadas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade do TCU, tendo sido elaboradas matrizes de planejamento e de achados. Além disso, para responder às questões de auditoria levantadas, foram utilizadas técnicas de análise documental, conferência de cálculos, visita técnica in loco, pesquisas em sistemas informatizados, confronto de informações e documentos, bem como foram efetuadas comparações com a legislação pertinente e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a respeito de licitação e contratação de obras públicas.

II.5. *Limitações inerentes à auditoria*

30. Os trabalhos de auditoria não sofreram limitações relevantes.

II.6. *Volume de recursos fiscalizados*

31. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.826.047,10 (data-base out./2024), correspondente ao valor total do Contrato 057/FP-2024/00, já acrescidos os valores aditivados até o quarto termo aditivo.

II.7. *Benefícios estimados da fiscalização*

32. Entre os benefícios de controle estimados desta fiscalização pode-se mencionar a identificação e indução da correção de impropriedades que poderiam comprometer a boa governança, a conformidade e a efetividade do empreendimento.

33. No tocante às restrições orçamentárias, os trabalhos contribuíram para fomentar a adoção, pelos entes auditados, de práticas mais robustas de gestão de riscos e de gerenciamento de projetos de infraestrutura de grande porte, com ênfase na adequada compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro, de modo a favorecer maior previsibilidade, sustentabilidade e eficiência na execução do empreendimento.

34. Em relação às fragilidades identificadas à luz da Lei 14.133/2021, a atuação do controle contribuiu para o aperfeiçoamento dos processos de contratação e gestão contratual, reduzindo o risco de recorrência dessas impropriedades em futuras contratações. Ademais, a identificação de deficiências na transparência da contratação e da execução contratual impulsionou melhorias na divulgação de documentos e informações relevantes, fortalecendo o controle social, ampliando a prestação de contas à sociedade e aprimorando o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle.

35. O total de benefícios potenciais quantificáveis desta auditoria corresponde a R$ 677.749,43 (data-base out./2024), decorrentes de correções já acordadas pelos gestores, referentes à aplicação, por meio de novo aditivo contratual, do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 05/2024 sobre os preços dos serviços novos acrescidos por meio dos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024-00.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação

36. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

37. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

38. Verificou-se que a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários atualmente prevista para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias à sua conclusão, conforme os prazos estabelecidos no cronograma geral do empreendimento.

39. Essa insuficiência, agravada pela redução de R$ 300 milhões promovida na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025), eleva os riscos de paralisação ou desaceleração das obras, fragmentação da execução do empreendimento, aumento de custos, prorrogação de prazos e postergação dos benefícios científicos, tecnológicos, econômicos e sociais esperados para o País com sua implementação.

40. A situação encontrada, de cortes orçamentários, contingenciamentos e falta de previsibilidade de recursos financeiros, caracteriza indícios de irregularidade na execução orçamentário-financeira do empreendimento, em potencial desacordo com os §§ 1º, 2º, 3º e 4º, do art. 11 da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações promovidas pela Lei Complementar 177/2021, bem como com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 e 218 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar boas práticas de gestão de riscos e de projetos de infraestrutura de grande porte, que exigem a compatibilização entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro do empreendimento.

41. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é constituído por receitas de diferentes naturezas, conforme estabelece o art. 10 da Lei 11.540/2007, destacando-se as fontes setoriais (energia elétrica, telecomunicações, petróleo, gás natural, informática, entre outras), além de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual, receitas financeiras e retornos de operações de crédito.

42. Em 2021, a Lei Complementar 177 (LC 177) vedou a limitação de empenho e de movimentação financeira das despesas custeadas pelo FNDCT e proibiu a alocação de suas fontes vinculadas em reserva de contingência, ressalvada a hipótese de frustração da arrecadação.

43. A vedação ao contingenciamento produziu forte expansão dos recursos executados. O volume empenhos passou de R$ 2,2 bilhões em 2019 para R$ 30,6 bilhões em 2025, conforme destacado no relatório e no voto condutor do recente Acórdão 1.134/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Bruno Dantas, que analisou a governança e a aplicação dos recursos do FNDCT entre 2019 e 2025.

44. O FNDCT passou de um fundo cujos recursos vinculados eram frequentemente afetados pela reserva de contingência para um dos principais instrumentos federais de financiamento, com volume anual de execução na casa das dezenas de bilhões de reais, exigindo melhorias em sua governança, conforme destacado na referida decisão desta Corte de Contas.

45. Na prática, a LC 177 reduziu significativamente a possibilidade de o Poder Executivo indisponibilizar os recursos arrecadados pelo Fundo. Mas, no caso concreto em exame, embora o RMB seja um empreendimento estratégico nacional, integrante do Novo PAC e financiado

majoritariamente com recursos não reembolsáveis do FNDCT, os recursos efetivamente disponibilizados têm permanecido abaixo das necessidades previstas em seu cronograma físico-financeiro.

46. Essa limitação tem contribuído para sucessivos alongamentos dos prazos de implantação do RMB desde o início do projeto, em 2008, e sua inclusão na LOA, em 2012, situação que persistiu mesmo após a LC 177, comprometendo a previsibilidade e a eficiência da execução do empreendimento.

47. Particularmente, no caso do objeto desta auditoria, para contratação das obras de infraestrutura do sítio, após realização dos projetos detalhados e da conclusão dos documentos da licitação, foram necessários ajustes para redução do escopo originalmente previsto, tanto no projeto quanto nos documentos técnicos da licitação, com consequente supressão de serviços de mesma natureza perfeitamente atinentes ao escopo detalhado nas planilhas anexas ao edital, resultando em um contrato com etapas segmentadas e necessidade de novas contratações.

48. Parte das supressões foram recompostas durante a execução do Contrato 057/FP-2024/00, por meio da formalização de aditivos contratuais, notadamente os Aditivos 3 e 4 (peça 71, itens não digitalizáveis - IND: Aditivo 3, p. 2-3; e Aditivo 4, p. 3), como forma de compatibilizar o escopo do contrato original com o plano diretor do empreendimento, já que recursos originalmente disponibilizados no âmbito do Convênio não comportavam a integralidade das intervenções de infraestrutura previstas para a área do empreendimento.

49. A segmentação da execução de etapas técnica e funcionalmente interdependentes foi evidenciada na Planilha de Serviços do referido aditivo 4 (peça 71, itens não digitalizáveis, p. 24-39), que contempla a relação de diversos itens não executados, cuja execução foi postergada para futuro contrato destinado às obras remanescentes de infraestrutura básica, em fase de contratação na data da visita técnica in loco (25/6/2026).

50. Essa situação pode contribuir para o aumento dos riscos de ineficiência na execução do empreendimento, de elevação dos custos decorrentes de sucessivas reprogramações e contratações complementares, de maior complexidade na gestão contratual e de atraso na obtenção dos benefícios científicos, tecnológicos e estratégicos esperados para o País.

51. O quadro foi agravado, em 2025, pela redução de R$ 300 milhões dos recursos consignados ao empreendimento na Lei Orçamentária Anual (LOA 2025), mesmo após o início das obras de infraestrutura básica (Contrato 057/FP-2024/00), conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir. Durante a auditoria, constatou-se que as restrições financeiras resultaram na redução do escopo originalmente previsto no planejamento do RMB e na necessidade de realização de nova contratação para execução de serviços remanescentes (parcelamento de obras interdependentes).

***Tabela 1 -** Recursos destinados pela LOA (PAC) à Ação 12P1 – Implantação do RMB (2024 a 2026)*

Ano	Unidade Orçamentária	Projeto de Lei	Dotação Atual	Pago
Total		**835.749.556**	**735.500.000**	**339.500.010**
2024	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	141.749.556	341.500.000	339.500.010
2025	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	300.000.000	0	0
2026	24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	394.000.000	394.000.000	0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Obs.: 1) Foram extraídos do SIOP somente os valores previstos na Unidade Orçamentária 24.901 (FNDCT), fonte que sofreu restrições orçamentárias. Cabe registrar que em 2025 foram pagos à Ação 12P1 (Implantação do RMB), o montante de R$ 1.365.772,00 e em 2026 (até maio), R$ 778.859,00.

52. Os exames também evidenciaram que as obras, sistemas e estruturas que compõem o RMB integram um único empreendimento concebido para operar de forma articulada e sistêmica, apresentando elevado grau de interdependência técnica e funcional. Nesse contexto, a segmentação da execução motivada por restrições orçamentárias, sem demonstração de vantajosidade em relação

a modelos mais integrados de contratação, eleva os riscos para a economicidade, a eficiência, a gestão contratual e a conclusão tempestiva do empreendimento.

*53. Entre as **causas** identificadas destacam-se a priorização de outras iniciativas na distribuição dos recursos disponíveis do FNDCT, as restrições fiscais e orçamentárias incidentes sobre investimentos públicos de longo prazo e a potencial inobservância dos art. 1º e 11, §§ 1º 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com as alterações introduzidas pela Lei Complementar 177/2021.*

*54. Quanto aos **efeitos**, o prolongamento do cronograma de implantação tem provocado elevação gradual dos custos do empreendimento e exigido sucessivas reprogramações físico-financeiras, retroalimentando o quadro de insuficiência de recursos e ampliando os riscos para sua conclusão tempestiva.*

55. Em outras palavras, a insuficiência e a instabilidade do financiamento observadas no RMB contribuem para o alongamento do cronograma de execução, a segmentação de obras, serviços e fornecimentos tecnicamente interdependentes, a eventual redução de escopo contratual e a necessidade de futuras contratações para conclusão de etapas remanescentes. Essas restrições também tendem a elevar os riscos de ineficiência na gestão do empreendimento, em razão da maior complexidade da gestão contratual, da coordenação entre múltiplos contratos, das atividades de fiscalização e da compatibilização de interfaces técnicas, aumentando a probabilidade de descontinuidade ou paralisação de etapas da implantação.

56. Tais fatores podem igualmente postergar a obtenção dos benefícios esperados do empreendimento, especialmente a ampliação da capacidade nacional de produção de radioisótopos para uso médico, o fortalecimento da pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e nuclear e o incremento da autonomia tecnológica do País.

57. Adicionalmente, as restrições orçamentárias e financeiras identificadas ampliam os riscos de elevação dos custos globais de implantação, em decorrência de remobilizações, recontratações, reajustes contratuais e da perda de economias de escala e de sinergias inerentes a soluções integradas de contratação. Tais restrições também podem resultar em alocação menos eficiente de riscos, aumento dos custos administrativos de gestão e fiscalização e enfraquecimento da governança do empreendimento.

58. Pelo exposto, constatou-se que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento, evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.

59. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

60. Conclui-se, portanto, que a insuficiência e a instabilidade dos recursos destinados ao RMB comprometem a adequada implantação de um empreendimento estratégico para a política nacional de ciência, tecnologia e inovação, com potencial de retardar a disponibilização da capacidade nacional de produção de radioisótopos, o fortalecimento da pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico e nuclear do País, afetando a autonomia tecnológica nacional.

*61. Ante todo o exposto, será apresentada proposta de **recomendação** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), **dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao CD-FNDCT, além de i**nformar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao MCTI e ao CD-FNDCT da decisão que vier a ser proferida nestes autos.*

III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021

Tipificação

62. Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC).

Justificativa de enquadramento no conceito de IGC da LDO

63. Embora trate-se de indício de irregularidade grave, não constitui fato materialmente relevante em relação ao valor total do contrato que represente potencialidade de causar prejuízos ao erário, ensejar a nulidade contratual ou constitua grave desvio em relação aos princípios constitucionais, não se enquadrando assim nas hipóteses previstas nos incisos IV e V do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), caracterizando-se, em vez disso, como indícios de irregularidade com recomendação de continuidade (IGC), nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo legal.

64. Além disso, conforme detalhado mais adiante no Capítulo IV, a Cnen e a Fundação Pátria se comprometeram a adotar as medidas cabíveis para saneamento da irregularidade apontada.

Situação encontrada

65. Na análise dos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00, verificou-se que os serviços não previstos originalmente na contratação foram precificados com base em composições referenciais do Sinapi e do Sicro, acrescidas do BDI da contratada (25%), sem evidências da aplicação da relação geral entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração, correspondente ao desconto de 25% obtido no certame. Tal procedimento aponta para possível descumprimento dos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, bem como dos arts. 14 e 17 §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013, segundo os quais, nos aditamentos contratuais deve ser preservada a mesma relação percentual estabelecida entre a proposta vencedora e o orçamento de referência.

66. As obras de infraestrutura iniciais do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) são objeto do Contrato 057/FP-2024/00, de 19/12/2024 (peça 71), celebrado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte (CNPJ 56.125.891/0001-67). O contrato tem por objeto a execução de obras de infraestrutura abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental.

67. A planilha de preços da contratada foi realizada pela equipe técnica da empresa, com base na experiência individual, e não seguiu os dados das planilhas de referência da Consulta CP 005/2024 (peça 64, itens não digitalizáveis - IND). Ademais, não foram apresentadas as Composições de Custos Unitários (CPUs) adotadas pela empresa na formulação da proposta de preços.

68. O Contrato, no valor original de R$ 31.581.793,79, foi firmado em 19/12/2024 (data-base out/2024), e a Ordem de Serviços Inicial emitida em 10/2/2025. Até a data final da visita técnica (25/6/2026), haviam sido formalizados quatro termos aditivos ao ajuste (peça 71, IND).

69. O Aditivo 1, no valor de R$ 899.539,19, inclui dois subitens: 2.5 – Projeto do Muro de Concreto Armado e subitem 6.7.1- Muro de Contenção em Concreto Armado, e exclui o subitem 6.2.6 - Proteção com enrocamento (de talude). Os subitens incluídos foram precificados mediante a determinação da quantidade de insumos multiplicada pelos preços referenciais do Sinapi/Sicro e acrescidos do BDI da contratada, que foi de 25% (peça 71, IND, Aditivo 1).

70. O Aditivo 2 (R$ 962.477,87), de 6/10/2025, seguiu na mesma linha. Houve a inclusão de um item novo - subitem 4.7.4 – Guias e Sarjetas, cuja CPU correspondente foi apresentada anexa aos documentos do Aditivo, e também alterações de especificações técnicas que não refletiram no valor contratual, tais como, alteração das fundações da ponte passando a adotar estacas tipo raiz (subitem 6.2.7 e 6.2.8), acréscimo de estrutura suporte (passagem de instalações), troca da brita de base das vias para classe C do DER (subitem 4.2.8), troca dos dispositivos de drenagem de concreto moldado in loco para concreto pré-moldado (subitem 5.1), e adoção de escadas hidráulicas de concreto. A justificativa para elaboração do 2º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-003, de agosto/2025

(peça 71, IND, Aditivo 2, p. 6).

71. O Aditivo 3, de 19/12/2025, no valor de R$ 4.003.934,34, alterou diversos itens da planilha contratual, mediante supressões (por ajustes técnicos) e adições (na infraestrutura única, componente ambiental, acesso rodoviário e drenagem do estacionamento do Núcleo de Produção e Pesquisa (NPP), incluindo prorrogação do prazo contratual e complementação da garantia contratual. O prazo de execução foi alterado para quinze meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser dezenove meses (peça 63, IND, Aditivo 03, p. 5). A análise do 3º Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 foi realizada pela Cnen por meio da Memória Técnica – Informações Técnicas RMB-I00-00-CC-C-3200-MT-006, de dezembro/2025 (peça 71, IND, Aditivo 3, p. 50).

72. O Aditivo 4, de 13/5/2026, também alterou o prazo de execução, elevando para dezessete meses após a emissão da ordem de serviço inicial e o prazo de vigência do Contrato passou a ser de 21 meses (peça 71, IND, Aditivo 4, p. 4), finalizando em 10/7/2026. Houve adição de novos dispositivos de drenagem, além de tratamento de sub-base com dreno profundo com uso de rachão (subitem 11.1) em vista da inclusão das obras do acesso rodoviário (item 8), além de tratamento do concreto da ponte (item 12), com consequentes acréscimos de custos associados (total de R$ 1.378.301,91).

73. De acordo com informações levantadas junto à fiscalização da obra, um novo aditivo de prazo estava em vias de ser concretizado.

74. Verificou-se, por consequência da análise dos aditivos, que os subitens adicionados em todos os quatro aditivos, cujas CPUs foram apresentadas anexas aos documentos relativos aos respectivos Aditivos, tiveram seus preços formados com uso de referências do Sinapi e Sicro, data base outubro/2024 (data base do contrato). Os serviços incluídos por aditivos foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%), sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%.

75. Esse procedimento contraria a jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual a inclusão de novos serviços mediante termo aditivo não pode reduzir a vantagem econômica obtida pela Administração na licitação. Os Acórdãos 2.466/2009-TCU-Plenário (9.1.1), 2.440/2014-TCU-Plenário (9.3.2.6) e 855/2016-TCU-Plenário, respectivamente da relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, Marcos Bemquerer e Benjamin Zymler, estabelecem que os serviços acrescidos devem preservar o mesmo desconto originalmente ofertado em relação ao orçamento de referência, de modo a assegurar a manutenção das condições econômicas originalmente pactuadas.

76. Esse entendimento encontra-se definido nos arts. 14 e 17, §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013. Além disso, a Lei 14.133/2021 positivou esse entendimento em seus arts. 127 e 128, ao estabelecer que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não pode ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos.

77. A análise permitiu constatar que os subitens novos aditivados foram fixados mediante acordo entre as partes, em consonância com o art. 124, inciso II, da Lei 14.133/2021, bem como estão condizentes com o praticado no mercado, vez que foram precificados com base nos valores cheios do Sinapi, acrescidos do BDI da Contratada (25%). Contudo, os aditivos foram firmados sem a aplicação do mesmo desconto obtido pela Cnen/Fundação Pátria no certame licitatório, que foi de 25%, ou seja, sem a aplicação do desconto concedido pela contratada na licitação, comparativamente ao orçamento de referência, caracterizando a existência de possível sobrepreço/superfaturamento decorrente de aditivos ao contrato.

78. Nesse sentido foram avaliados cada serviço das Composições de Preços Unitários (CPUs) dos serviços aditivados, conforme planilha Excel constante à peça 65, item não digitalizável (IND).

79. A metodologia adotada pela equipe de auditoria para formação dos preços dos itens novos reproduziu a metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, preservando a relação entre proposta vencedora e orçamento de referência. Com isso, foram reproduzidos os coeficientes de consumo constantes das composições de custos dos serviços acrescidos (CPUs dos Aditivos 1 a 4);

analisados os custos unitários e verificada sua aderência aos referenciais Sinapi e Sicro; atualizados os custos de referência; quando necessário, aplicado o BDI do Orçamento de Referência (29,41%); e, sobre o resultado, aplicado o desconto obtido pela Administração no procedimento licitatório, que foi de 25%.

80. A aplicação desse procedimento resultou, preliminarmente, em diferenças de preços apuradas pela equipe de auditoria no montante de R$ 677.749,43 (data base: out./2024), distribuídas entre os seguintes serviços, apresentados na ***Tabela 2****:*

Tabela 2 *- Diferença de valores apurada para novos serviços aditivados ao Contrato 057/FP-2024/00*

Aditivo	***Serviço***	***Valor (R$)***
01	*Muro de contenção em concreto armado*	*198.212,14*
02	*Guias e sarjetas*	*214.402,92*
03a	*Canaleta com grelha*	*1.885,02*
03b	*Sarjetão armado*	*15.917,49*
03c	*Sub-base de rachão mecanizado*	*96.085,45*
04a	*Ensaio de deflexão de pavimento*	*6.029,92*
04b	*Muro em concreto projetado*	*28.176,55*
04c	*Rachão*	*117.039,93*
Total		***677.749,43***

Fonte: Dados extraídos das planilhas aditivadas ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND).

81. Entre as possíveis ***causas*** *relacionadas à constatação, destaca-se a interpretação da Fundação Pátria e da Cnen de que a utilização de referências Sinapi e Sicro acrescidas do BDI da contratada seria suficiente para a formação dos preços dos itens novos, sem a aplicação da relação entre o valor da proposta vencedora e o orçamento-base da Administração exigida pelo art. 127 da Lei 14.133/2021.*

82. Já em relação aos ***efeitos****, a análise realizada pela equipe de auditoria apontou potencial sobrepreço preliminarmente estimado em R$ 677.749,43 nos serviços acrescidos pelos Aditivos 1 a 4 ao Contrato 057/FP-2024/00. Para itens medidos, já estaria configurado o superfaturamento.*

83. A situação também pode resultar na redução indevida da economicidade obtida na licitação, com diminuição da vantagem econômica originalmente assegurada à Administração, comprometimento da vantajosidade contratual, risco de distorções econômicas decorrentes de alterações da planilha orçamentária e fragilização dos controles internos relacionados à formação de preços em aditamentos contratuais.

84. Além disso, a manutenção dessa prática pode favorecer a formação de precedentes incompatíveis com os arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, com os arts. 14 e 17, §§1º e 2º, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da preservação do desconto licitatório em serviços acrescidos.

85. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria (peças 33 e 53), a Cnen (peça 34) e a Fundação Pátria (peça 54) manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão as medidas cabíveis para a solução da irregularidade, conforme detalhado no Apêndice F (Análise dos comentários dos gestores). Informaram, ainda, que a empresa contratada está de acordo com o apontamento.

86. A Cnen afirmou que, após a conferência das planilhas de valores, proporá à Fundação

Pátria a formalização de Termo Aditivo de Ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00, ou outro mecanismo de ajuste que utilize o saldo contratual disponível para a correção dos valores apontados, sem prejuízo da continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra, fato que será considerado na proposta de encaminhamento (peça 34). Nesse sentido, considerando a manifestação favorável das partes e a existência de saldo contratual superior a R$ 6 milhões, o que permite a elaboração de aditivo visando a correção da irregularidade por parte da Administração, entende-se que essa é a medida mais apropriada.

87. Necessário reforçar que, ao proceder a conferência das planilhas de valores apresentadas, visando aferir os valores apontados, relativos à diferença entre os preços aplicados aos itens novos incluídos pelos Aditivos 1 a 4 e os preços que resultariam da aplicação da relação percentual entre a proposta vencedora e o orçamento de referência da Administração, a Cnen deve considerar também as fragilidades apontadas no Achado 3, de forma a assegurar a manutenção da vantajosidade da contratação, evitar sobrepreço em itens específicos e mitigar riscos de jogo de planilha, ainda que o critério de julgamento tenha sido o menor preço global.

88. Não foi elaborada Matriz de Responsabilização, nem se propõem oitivas ou audiências, uma vez que os dirigentes máximos da Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria) e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) reconheceram os apontamentos da auditoria, concordaram com a necessidade de saneamento da impropriedade identificada e assumiram formalmente o compromisso de adotar as medidas corretivas cabíveis. Nesse contexto, à luz do disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, deixa-se também de propor determinação para correção da irregularidade, por já haver manifestação expressa dos gestores nesse sentido.

89. Considera-se pertinente, contudo, propor a fixação de prazo para que a Convenente Fundação Pátria, em conjunto com a Interveniente Executora Cnen, encaminhe ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.

III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

Tipificação:

90. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

91. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada:

92. A auditoria identificou, no âmbito do Contrato 057/FP-2024/00, fragilidades relacionadas: (i) aos critérios de aceitabilidade dos preços da proposta vencedora; (ii) aos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) na gestão da execução contratual.

93. As impropriedades observadas possuem relação entre si e reduzem a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados – em especial quando da realização dos aditivos contratuais; de controlar os desembolsos em função do efetivo avanço físico do empreendimento; de detectar tempestivamente possíveis situações de jogo de planilha; e de apurar as responsabilidades pelos atrasos observados na execução da obra.

94. A situação observada, detalhada nos tópicos seguintes, mostra-se potencialmente incompatível com dispositivos da Lei 14.133/2021, do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência

consolidada do Tribunal de Contas da União, que exigem critérios objetivos de aceitabilidade de preços, medição e pagamento, bem como adequada gestão, fiscalização e controle dos contratos de obras públicas.

III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora

95. Identificou-se que o Contrato 057/FP-2024/00 foi celebrado sem o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários, em desconformidade com o estabelecido no art. art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021, com o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e com a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, estabelecida na Súmula TCU 259, a qual estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, "a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor".

*96. O item 7.2 do Termo de Referência RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001 rev. B (peça 64, IND, p. 9) definiu os critérios de aceitabilidade do preço global e os parâmetros para aferição da inexequibilidade das propostas, permitindo que os licitantes utilizassem composições de custos unitários distintas das planilhas referenciais desde que o valor global permanecesse inferior ao orçamento estimado. Contudo, **não** foram estabelecidos critérios objetivos de aceitabilidade dos preços unitários, nem definidos os itens relevantes sujeitos à análise específica de sobrepreço ou inexequibilidade, conforme determina o art. 59, §3º, da Lei 14.133/2021.*

*97. A ausência desses parâmetros permitiu a celebração de contrato com significativas distorções entre a distribuição dos preços do orçamento de referência e a proposta vencedora, especialmente em itens de elevada materialidade financeira, a exemplo do "Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro" (vide **Tabela 3** a seguir), cuja participação passou de aproximadamente 8,6% do orçamento de referência para 23,4% do valor contratual.*

98. Embora tenha havido questionamento por parte da Fundação Pátria (item 3.1 do Anexo E do Contrato 057-FP/2024-00, peça 71, p. 142), no caso específico da execução da Ponte, o preço da licitante foi maior que o dobro do previsto no Orçamento de Referência.

*99. A **Tabela 3** a seguir apresenta, em forma de resumo, a comparação entre os percentuais da "Tabela de Valoração e Prazos de Referência" e a correspondente tabela da proposta vencedora.*

***Tabela 3 -** Comparação dos percentuais de Valoração e Prazos de Referência*

Comparação dos percentuais dos itens da Tabela 1- Valoração e Prazo de Execução dos Serviços			
ITEM	**DISCRIMINAÇÃO**	**Valor percentual do item Orçamento de Referência (%)**	**Valor percentual do item - Proposta Vencedora (%)**
1	Infraestrutura Única	5,282	10,254
2	Escopo 1 - Consolidação do Projeto Detalhado	3,641	1,831
3	Escopo 2 - Terraplenagem	41,417	21,913
4	Escopo 3 - Pavimentação	25,212	26,009
5	Escopo 4 - Drenagem	13,776	11,998
6	Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	8,580	23,397
7	Componente Ambiental		4,597
	Diferença	2,092	0,001
	TOTAL	100,000	100,000

Fonte: RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 (peça 64, IND, p. 29-30) e documentos da proposta da empresa Schunck – produção da equipe.

100. Foram constatados subitens com diferenças expressivas em relação às referências utilizadas pela Administração, destacando-se serviços de fundação em hélice contínua com preços aproximadamente dez vezes superiores aos referenciais e blocos de apoio dos pilares da ponte contratados por valores cerca de quatro vezes superiores aos constantes das planilhas elaboradas pela Administração. Os documentos apresentados pelo RMB/Cnen não detalham as análises realizadas e as justificativas para aceitação de preços com tamanha distorção.

*101. Entre as **causas** possíveis, destaca-se o enfoque predominante na avaliação do preço*

global da proposta em detrimento da análise dos preços unitários, associado à ausência de definição prévia dos itens de maior relevância econômica sujeitos ao controle de aceitabilidade unitária e à inexistência de mecanismos específicos para identificação, avaliação e mitigação dos riscos de sobrepreço e de ocorrência de jogo de planilha durante a execução contratual.

*102. Entre os **efeitos** específicos dessa diferença de valores, podemos destacar a possível antecipação de desembolsos, a elevação do risco de sobrepreços, o aumento de risco de desinteresse econômico da contratada nas fases finais da obra e o aumento dos riscos de aditivos desequilibrados.*

103. Além disso, a ausência de critérios objetivos para controle dos preços unitários relevantes pode reduzir a transparência e a objetividade do julgamento das propostas, aumentar os riscos de sobrepreço em itens relevantes e de ocorrência de jogo de planilha, favorecer a concentração indevida de pagamentos em etapas iniciais da execução contratual, dificultar a análise da vantajosidade e da regularidade de futuros aditivos e, em última instância, comprometer a economicidade da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

*104. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento

105. O Contrato 057/FP-2024/000 previu a medição e o pagamento dos serviços com base no avanço físico da obra e no cronograma físico-financeiro aprovado pela fiscalização. Entretanto, o instrumento contratual não estabeleceu vinculação explícita entre a valoração dos itens de referência e as propostas dos licitantes, admitido, ainda, a apresentação de cronograma físico-financeiro próprio da contratada.

106. Além disso, não foram identificados critérios detalhados de medição para os serviços contratados, sendo observadas especificações técnicas com parâmetros genéricos, superficiais ou vagos para aferição e aceitação dos serviços. Essas condições podem reduzir a transparência, a objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica das medições e dos pagamentos, ampliando os riscos de interpretações divergentes e de pagamentos sem adequada comprovação da execução, em potencial desacordo com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência reiterada do Tribunal quanto à necessidade de critérios objetivos de medição.

107. Os critérios de medição adotados para a contratação das obras de infraestrutura do RMB foram estabelecidos na Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001 Rev. A (peça 64, IND, p. 28), a qual prevê que a medição e a liberação de pagamento dos serviços ocorram apenas após aprovação formal da fiscalização, vinculadas ao cumprimento das entregas previstas no cronograma físico-financeiro e ao efetivo avanço físico da obra.

108. Entretanto, a documentação licitatória não definiu critérios objetivos e detalhados para a aferição das entregas, nem estabeleceu vinculação explícita entre os percentuais de valoração dos itens e subitens do Cronograma Físico-Financeiro de Referência e as propostas apresentadas pelos licitantes. Ao contrário, permitiu-se a apresentação de cronograma físico-financeiro pela contratada, compatível com sua metodologia executiva, desde que observado o prazo global de execução. Tal situação, associada à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários descrita no subtópico anterior, gera riscos à Administração, como a possibilidade de ocorrência de jogo de planilha, exigindo cuidados redobrados por parte da fiscalização do contrato.

109. Não foram identificados documentos contendo critérios específicos de medição dos serviços, produtos ou bens contratados. As especificações técnicas dos diversos componentes do empreendimento apresentam critérios genéricos ou insuficientes, sem definição clara de marcos físicos de medição, produtos verificáveis, documentação comprobatória e requisitos de aceitação. A título de exemplo, a Especificação Técnica de Pavimentação (RMB-000-LT-PD-C-3120-ET-201, peça 64, IND, p. 40) limita-se a prever que a medição será realizada com base na planilha de quantitativos e preços unitários da contratada, observados os critérios da contratante, sem detalhar os parâmetros

de aferição dos serviços.

*110. Assim, como possível **causa**, a situação observada pode decorrer de deficiências na fase de planejamento da contratação, associadas à ausência de detalhamento das metodologias de medição dos serviços, à falta de vinculação obrigatória dos pagamentos ao cronograma físico-financeiro de referência e à insuficiência de mecanismos preventivos destinados a controlar os desembolsos contratuais e assegurar a correspondência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra.*

*111. Entre os **efeitos** potenciais, destaca-se que a fragilidade dos critérios de medição compromete a transparência, objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica do processo de fiscalização, medição e pagamento, além de possibilitar alterações relevantes na distribuição dos desembolsos e antecipações de pagamento sem adequada demonstração dos correspondentes impactos financeiros e contratuais.*

112. A ausência de parâmetros claros para aferição das entregas, aceitação dos serviços e comprovação da execução reduz a capacidade de controle da Administração sobre o que foi efetivamente executado, medido e pago, amplia a subjetividade das avaliações da fiscalização e potencializa riscos de divergências contratuais, medições indevidas, sobreavaliação de quantidades e ocorrência de danos ao erário.

113. Tal situação contraria os princípios e requisitos de planejamento estabelecidos nos arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, inciso VI e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamento vinculados ao cumprimento das etapas do cronograma físico-financeiro e às metas de resultado, além de se mostrar incompatível com a jurisprudência consolidada do TCU acerca da necessidade de critérios técnicos claros e verificáveis para amparar medições e pagamentos em contratos de obras públicas.

*114. Nada obstante, como não houve evidência de materialização de dano ao erário, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00

III.3.3.1 Fragilidades na gestão do cronograma e na apuração das responsabilidades pelos atrasos

115. Verificou-se que a proposta vencedora da Cotação de Preços 5/2024, que originou o Contrato 057/FP-2024/00, previa a execução do empreendimento em doze meses, sendo os dois primeiros destinados à consolidação dos projetos executivos e os dez meses subsequentes à execução das obras. Nesse contexto, os subitens do Item 1 – Infraestrutura Única, relacionados à instalação e administração do canteiro de obras, topografia, controle tecnológico, vigilância patrimonial e demais atividades de apoio à execução contratual, foram dimensionados para execução e faturamento ao longo desses dez meses de atividades de campo.

116. Contudo, constatou-se que tais subitens passaram a ser medidos, faturados e pagos desde a primeira medição efetiva da obra, antecipando receitas da contratada em relação à distribuição originalmente prevista no cronograma físico-financeiro. Não foram identificados estudos, análises técnicas ou avaliações formais que demonstrassem os impactos dessa sistemática sobre o fluxo financeiro contratual, a aderência entre desembolsos e avanço físico da obra, o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste ou os riscos decorrentes de futuras prorrogações e aditivos.

117. A situação está associada a fragilidades identificadas nos critérios de medição e pagamento estabelecidos para a contratação, bem como à insuficiência de mecanismos de acompanhamento da evolução físico-financeira do empreendimento. Essas deficiências reduziram a capacidade da Administração de monitorar adequadamente a correspondência entre os pagamentos efetuados, a execução física dos serviços e os marcos previstos no cronograma contratual, em desconformidade com os arts. 6º, XXIII, alínea "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021, que exigem a vinculação dos pagamentos ao cumprimento das etapas previstas no cronograma físico-financeiro e a definição prévia e objetiva dos critérios de medição e pagamentos.

118. Durante a execução, o contrato foi sucessivamente prorrogado. Enquanto os Termos

Aditivos 1 e 2 não promoveram alterações relevantes nos prazos, o 3º Termo Aditivo ampliou o prazo de execução para quinze meses e a vigência para dezenove meses (peça 71, IND, p. 5), e o 4º Termo Aditivo elevou o prazo de execução para dezessete meses e a vigência para 21 meses (peça 71, IND, p. 4). Assim, o prazo originalmente pactuado sofreu acréscimo superior a 40%.

119. Paralelamente, os subitens da Infraestrutura Única receberam ampliações de prazo superiores às verificadas para a execução global do empreendimento. O subitem Instalação e Administração do Canteiro de Obras passou de dez para dezessete meses, Topografia de dez para dezesseis meses, Vigilância Patrimonial de dez para dezesseis meses e Controle Tecnológico de dez para treze meses. Em consequência, os valores dos subitens vinculados à infraestrutura de apoio evoluíram de R$ 2.649.871,70 para R$ 4.036.699,15, correspondendo a acréscimo de R$ 1.386.827,45 (52,34%), enquanto os demais itens contratuais apresentaram incremento agregado da ordem de 20,25%, conforme demonstrado na ***Tabela 4****.*

Tabela 4*– Evolução dos valores aditivados referentes ao Item 1 e da antecipação dos pagamentos relacionados (Infraestrutura única)*

Gestão de Aditivos		Contrato	CT 057/FP-2024/00		
Item	**Discriminação**	**Valor Inicial**	**Valor após 4º Aditivo**	**Acréscimo Total**	**Acréscimo Percentual (%)**
1a.	Infraestrutura Única - Subitens 1.2 a 1.6 do item Infraestrutura Única - **mensal**	R$ 2.649.871,70	R$ 4.036.699,15	R$ 1.386.827,45	52,34%
	Subtotal A	**R$ 2.649.871,70**	**R$ 4.036.699,15**	**R$ 1.386.827,45**	**52,34%**
1b.	Infraestrutura Única - Subitens 1.1, 1.8 e 1.9 do item Infraestrutura Única	R$ 588.673,10	R$ 588.673,10	R$ 0,00	0,00%
2	Escopo 1: Consolidação do projeto Detalhado	R$ 578.299,93	R$ 628.924,93	R$ 50.625,00	8,75%
3	Escopo 2: Terraplenagem	R$ 4.973.687,50	R$ 4.973.687,49	R$ 0,00	0,00%
4	Escopo 3: Pavimentação (excluso Ciclovia)	R$ 8.214.090,65	R$ 9.057.859,48	R$ 843.768,83	10,27%
5	Escopo 4: Drenagem	R$ 5.736.230,33	R$ 5.787.275,22	R$ 51.044,89	0,89%
6	Escopo 5: Ponte sobre o Ribeirão do Ferro	R$ 7.389.248,95	R$ 8.238.163,14	R$ 848.914,19	11,49%
7	Escopo 6: Componente Ambiental	R$ 1.451.691,63	R$ 1.894.840,62	R$ 443.148,99	30,53%
8	Acesso Rodoviário	R$ 0,00	R$ 2.517.432,15	R$ 2.517.432,15	100,00%
9	Estacionamento NPP	R$ 0,00	R$ 201.601,25	R$ 201.601,25	100,00%
10	Sinalização Horizontal	R$ 0,00	R$ 178.794,32	R$ 178.794,32	100,00%
11	Rachão e Dreno profundo	R$ 0,00	R$ 536.529,84	R$ 536.529,84	100,00%
12	Concreto projetado	R$ 0,00	R$ 131.616,88	R$ 131.616,88	100,00%
13	Ensaios de pavimento	R$ 0,00	R$ 53.949,38	R$ 53.949,38	100,00%
	Subtotal B	**R$ 28.931.922,09**	**R$ 34.789.347,80**	**R$ 5.857.425,72**	**20,25%**
	Total (A+B)	**R$ 31.581.793,79**	**R$ 38.826.046,95**	**R$ 7.244.253,17**	**22,94%**

Fonte: Planilha de Serviços e CPUs do 4º Termo Aditivo ao Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71, IND, p. 24-42) e documentos da proposta da empresa Schunck (peça 64, IND) – produção da equipe de auditoria.

Obs.: O item 1 foi subdivido em subitem 1a (subitens 1.2 a 1.6, que sofreram acréscimos de valor), e subitem 1b (subitens 1.1- Mobilização, 1.8- Desmobilização e 1.9- Fornecimento de água, com valores inalterados).

120. Os registros analisados indicam que parcela dos subitens do item 1 continuaram sendo remunerados mensalmente ao longo das sucessivas prorrogações contratuais. Verificou-se, ainda, que somente o subitem 1.2 (Instalação e Administração do Canteiro de Obras) sofreu acréscimo de aproximadamente 70%. Em suma, considerando que os valores dos subitens 1.1, 1.8 e 1.9 não foram alterados, o Item 1 – Infraestrutura Única apresentou incremento total superior a 42%, percentual

mais que duas vezes superior ao acréscimo efetivo das atividades de campo do contrato, estimado em 20,25%. A ***Tabela 5*** *a seguir demonstra o resultado da análise.*

Tabela 5 *- Relação da remuneração dos subitens da Infraestrutura Única do Contrato*

CONTRATO 057/FP-2024/00 - Schunck			Prazo Contratual=> 12 meses *			MEDIDO E PAGO								
SUB ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Quant.	Preço Unit.	Preço Total	Med. 2 Qt. **	Med. 3 Qt. **	Med. 4 Qt.	Med. 5 Qt.	Med. 6 Qt.	Med. 7 Qt.	Med. 8 Qt.	Med. 9 Qt.	Med. 10 Qt.
1.1	Mobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2	Instalação e Administração do canteiro de obras	Mês	10,00	R$ 97.960,55	R$ 979.605,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.3	Topografia	Mês	10,00	R$ 53.067,52	R$ 530.675,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.4	Controle Tecnológico	Mês	10,00	R$ 45.923,82	R$ 459.238,20	0,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.5	Vigilância Patrimonial	Mês	10,00	R$ 40.821,17	R$ 408.211,70	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1.6	Instalação e Operação de Lavarodas	Mês	10,00	R$ 27.214,11	R$ 272.141,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,00	1,00
1.8	Desmobilização de equipamentos	Unid.	1,00	R$ 245.257,56	R$ 245.257,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.9	Fornecimento de água (caminhão pipa)	Vb	1,00	R$ 98.157,98	R$ 98.157,98	0,00	0,00	0,00	0,75	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTA	INFRAESTRUTURA ÚNICA				R$ 3.238.544,80									

Obs.: * Cronograma da Contratada estabelecia que os dois primeiros meses seriam para execução do Escopo 1 - Consolidação do Projeto detatalho. Estava previs

** Ordem de Serviço emitida em 10/2/2025. Medição 2 - atividades realizadas enre 10/2 a 10/3/2025

*** Medição em processamento na data da visita tecnica (25/6/206)

Dados extraídos do Cronograma realizado/programado correspondente à 16ª Medição.

						PLANEJADO			REAL APÓS ADITIVO 4		
Med. 11 Qt.	Med. 12 Qt.	Med. 13 Qt.	Med. 14 Qt.	Med. 15 Qt.	Med. 16 Qt. ***	Med. 17 Qt.	Med. 18 Qt.	Med. 19 Qt.	TOTAL		
									Quant.	VALOR	%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	17,00	R$ 1.665.329,35	70,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 849.080,32	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	13,00	R$ 597.009,66	30,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	16,00	R$ 653.138,72	60,0%
1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	10,00	R$ 272.141,10	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	R$ 245.257,56	0,0%
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	R$ 98.157,98	0,0%
										R$ 4.625.372,25	42,8%

isto zero de medição para todos os subitens da Infraestrutura Única.

Fonte: Boletins de Medições anexos às Notas Fiscais da contratada (peça 70, IND).

121. Durante a visita técnica realizada em 25/6/2026, verificou-se que havia sido processada a 16ª medição, correspondente ao mês de abril de 2026, registrando execução acumulada de 71,23%. Na mesma data, a obra apresentava atraso aproximado de quatro meses em relação ao cronograma vigente, mesmo considerando os três meses adicionais decorrentes dos serviços novos incluídos pelo 3º Termo Aditivo.

122. Apesar desse cenário, não foram identificadas análises conclusivas acerca das causas dos atrasos, da responsabilidade das partes envolvidas, da adequação das medidas adotadas para recuperação do cronograma, da necessidade de aplicação de sanções contratuais, nem da compatibilidade entre a ampliação dos custos de infraestrutura de apoio, os pagamentos já realizados e o efetivo avanço físico alcançado. Tampouco foram localizadas avaliações formais que demonstrassem a razoabilidade da prorrogação dos custos de administração local em proporção superior à ampliação do próprio empreendimento.

123. A situação observada contraria os arts. 6º, inciso XXIII, alínea "g", 46, § 9º, 92, incisos V, VI e XIX, e § 5º, 104, inciso III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021, que exigem a definição prévia dos critérios de medição e pagamento, a vinculação dos desembolsos ao cronograma físico-

financeiro, o acompanhamento permanente da execução contratual, a gestão de riscos e a adoção tempestiva de medidas corretivas.

124. Também se mostra incompatível com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos 2.622/2013-Plenário (Rel. Marcos Bemquerer), 433/2016-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 1.977/2013-Plenário (Rel. Min. Valmir Campelo), que estabelecem a necessidade de vinculação dos custos de administração local e infraestrutura de apoio ao efetivo avanço da obra, bem como a apuração das responsabilidades quando constatados atrasos relevantes na execução contratual.

125. Dessa forma, constatou-se que a antecipação dos pagamentos dos subitens da Infraestrutura Única e as sucessivas prorrogações contratuais ocorreram sem adequada avaliação de seus impactos financeiros, sem demonstração da compatibilidade entre desembolsos e evolução física da obra e sem evidências suficientes de atuação gerencial tempestiva para apuração das causas dos atrasos, definição de responsabilidades e recuperação do cronograma. Tais circunstâncias ampliaram os riscos de antecipação financeira de parcelas contratuais, transferência indevida de custos para a Administração, manutenção de despesas de suporte por período superior ao necessário e comprometimento da eficiência, da economicidade e da boa gestão dos recursos públicos.

126. Nada obstante, como não foram identificadas evidências de materialização de dano ao erário, propõe-se ***dar ciência*** *da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.*

III.3.3.2 Ausência de análise técnica formal e aprovação das subcontratadas

127. Embora o edital e o Termo de Referência exigissem comprovação de capacidade técnico-operacional das subcontratadas para execução do Escopo 1 – Consolidação do Projeto Detalhado e Escopo 5 - Ponte sobre o Ribeirão do Ferro, não foram apresentados documentos formais demonstrando a análise técnica e a aprovação pela Administração acerca das subcontratações. A Cnen informou que as decisões ocorreram no âmbito de reuniões técnicas e não houve formalização específica da avaliação.

128. Verificou-se, durante a visita técnica em 25/6/2026, que a ponte foi construída pela empresa Resolute Engenharia Ltda (CNPJ 58.019.340/0001-44 – Contrato 2825, de 22/4/2025), o projeto da ponte foi de autoria da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda, e os projetos do sistema viário interno do RMB, da empresa Catter Engenharia Ltda. Não foi apresentada documentação de habilitação técnica relativa a essas subcontratações, apesar da exigência no Termo de Referência.

129. A subcontratação está estabelecida pela Cotação de Preços CP 005.2024. A permissão está no item 10 da Especificação de Aquisição RMB-I00-00-CT-C-3200-EC-001, incluindo a obrigação de registro no Plano de Qualidade (subitem 6.1). O Termo de Referência para contratação de empresa especializada para execução de obras de infraestrutura RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001, no item 7.3 relaciona os itens para os quais a licitante deveria comprovar a capacidade Técnico-operacional mediante apresentação de Atestados. O subitem 7.3 b.1.5.1 (peça 64, IND, p. 7) apresenta que, caso a proponente pretendesse subcontratar os serviços previstos em b.1.1 (projeto detalhado) e b.1.5 (ponte), deveria apresentar os atestados.

130. O Contrato 057/FP-2024/00, por sua vez, em sua cláusula decima oitava, admite a subcontratação de parcelas do objeto, limitada a 30% do seu valor total, mantendo a contratada a responsabilidade integral pela execução contratual.

131. Ademais, em sua proposta de preços, a empresa Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda indicou e apresentou atestados de capacidade técnica operacional para as empresas Delta Técnica Construções e Comércio Ltda como futura empresa executora da ponte e RGSE Projetos e Engenharia Ltda para execução dos projetos/consultorias (Contrato 057-FP/2024, peça 71, p. 143), o que não se confirmou na prática, sendo ambas substituídas.

132. Questionada (Ofício 000.105/2026 – AudElétrica, peça 18), a Cnen, por meio da Nota Técnica 1/2026/CORMB/CGPE/DPD (peça 62, p. 4), de 3/8/2026, respondeu que a substituição das

empresas subcontratadas responsáveis pela execução do projeto e das obras da ponte foram discutidas em reuniões, e que não houve um documento formal de análise. A aceitação da Cnen teria sido formulada por meio do Plano de Qualidade para o empreendimento RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F, de 19/2/2026, emitido pela Schunck e aprovado pela Cnen. Segundo a autarquia, o documento está em revisão.

133. De acordo com a Cnen, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F foi emitido para a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo dos viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos). De acordo com o Plano de Qualidade, a empresa Resolute Engenharia Ltda teve como escopo a Prestação de Serviços de Construção, com fornecimento de serviços de construção de rodovias, preparação de canteiro e limpeza de terreno, obras de terraplenagem e outras.

134. No entanto, confrontando o Diário de Obras do dia 25/6/2025, tem-se registro que a Resolute estava com 20 empregados na obra montando a armadura das vigas longarinas da ponte, o que confirma que a empresa Resolute Engenharia Ltda foi a executora do Escopo 5 do Contrato – Ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

135. Durante a visita técnica, foi fornecida tabela contendo a relação de subcontratadas da empresa Schunck até jun./2026, reproduzida a seguir na ***Tabela 6****.*

Tabela 6 *- Relação de empresas subcontratadas pela Schunck – 06/2026*

Relação de empresas subcontratadas pela Schunck				
Contrato	**Dt. Início**	**Fornecedor**	**CNPJ/CPF**	**Valor Contratado**
3137	01/03/2025	Alphageos Tecnologia Aplicada S.A.	55.194.369/0001-74	R$ 825.365,25
2085	01/02/2025	Catter Engenharia Ltda	25.449.857/0001-14	R$ 460.000,00
4823	01/03/2026	CMG Construtora e Pavimentadora MG Ltda	44.805.426/0001-98	R$ 128.000,00
2095	01/01/2025	Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas Ltda	48.021.547/0001-08	R$ 185.000,00
4986	04/05/2026	Gramthor Soluções Ambientais Ltda	65.071.192/0001-72	R$ 400.000,00
4886	01/04/2026	Hidrobeta Assessoria em Meio Ambiente Ltda	23.807.053/0001-14	R$ 12.400,00
2115	01/02/2025	L.F.Cecato Serviços Especializados Ltda	22.600.843/0001-61	R$ 421.686,50
2033	01/01/2025	PRO24H Serviços Especializados Ltda	04.863.260/0001-41	R$ 270.000,00
2835	22/04/2025	Resolute Engenharia Ltda	58.019.340/0001-44	R$ 5.060.867,72

Total subcontratação	**R$ 7.763.319,47**
Total Contrato e Aditivos	**R$ 38.826.047,10**
Percentual de subcontratação	**20,00%**

Fonte: Fundação Pátria, Controle de subcontratadas (visita técnica de 25/6/2026, peça 64, IND) – com adaptações da equipe.

136. A análise da documentação, incluindo a tabela acima, indicam que não houve sub-rogação do contrato ou subcontratações fora dos limites permitidos no Edital. Os valores subcontratados registrados até jun./2026 permaneceram próximos a 20% do valor global contratado, portanto dentro do limite estabelecido contratualmente.

137. Ademais, o Plano de Qualidade RMB-I00-SK-CC-D-7030-PP-001-F comprovou a inclusão dos procedimentos operacionais de controle de projetos de engenharia da empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda (projeto estrutural da ponte) e da

empresa Catter Engenharia Ltda (projeto executivo do viários interno do RMB – geometria e terraplenagem, hidrologia e drenagem, pavimentação, sinalização e segurança viária, iluminação e quantitativos), além de constar o registro da empresa Resolute Engenharia Ltda, subcontratada para Prestação de Serviços de Construção.

138. Contudo, verificou-se que houve a transferência de parcela do objeto do contrato, sobre a qual o contratante exigiu atestado de capacidade técnica durante o processo licitatório, sem a devida formalização da comprovação de capacidade técnica das subcontratadas para os subitens b.1.1 (execução de projeto detalhado de terraplenagem, drenagem, pavimentação e obras de arte) e b.1.5 (construção da ponte). Assim, não foi possível constatar se as subcontratadas atenderam às condições de habilitação técnica exigidas para os serviços executados.

139. A obrigação de análise e aprovação prévia da subcontratada está estabelecida na Lei 14.133/2021. O art. 122 estabelece que a subcontratação depende de autorização da Administração e que a capacidade técnica da subcontratada deve ser verificada quando a parcela subcontratada exigir qualificação técnica e juntada aos autos do processo correspondente.

140. O TCU, por sua parte, consolidou esse entendimento em várias decisões, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), que estabelece que no caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada.

141. Segundo o Tribunal, não basta autorizar a subcontratação, é necessária a juntada e análise da documentação comprobatória da capacidade técnica da empresa subcontratada, especialmente quando ela executará parcela para a qual o edital exigiu experiência anterior comprovada por atestados. Esse entendimento reforça que a autorização não pode ser meramente formal ou automática, devendo ser precedida de análise técnica e documental.

142. Os documentos apresentados e a resposta da Cnen ao questionamento do item 3.6 do Ofício 105/2026-AudElétrica não foram suficientes para verificação dos procedimentos adotados pela Cnen e pela Fundação Pátria para análise de qualificação técnica e aprovação da empresa subcontratada para a construção da ponte. Assim, a ausência de documentação comprobatória da capacidade técnica das subcontratadas e de manifestação formal da Administração acerca da autorização e controle dessas subcontratações pode evidenciar fragilidade nos mecanismos de fiscalização e gestão contratual.

143. Notificada do possível achado por meio de Ofício de Observação de Auditoria (peça 51), a Cnen reconheceu que não houve, à época da subcontratação, documento formal e prévio de análise da equivalência de capacidade técnica. Contudo, além de encaminhar os atestados técnicos das empresas subcontratadas, trouxe esclarecimentos e informações de forma a demonstrar que não houve subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos especificados, quais sejam, projetos detalhados e construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro (peça 60, p. 6).

144. Assim, relativo à subcontratação, considera-se que as informações são suficientes para permitir a retirada da proposta de determinação apresentada no Ofício de Observação de Auditoria 116/2026-AudElétrica (peça 51, p. 8), mantendo-se, no entanto, a proposta de ***dar ciência*** *acerca da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.*

III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB)

Tipificação:

145. Falhas/impropriedades (FI).

Justificativa de enquadramento como FI

146. Classificação dada a falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas, recomendações ou expedição de ciência. A

inconsistência não se enquadra nas hipóteses previstas nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 150 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026).

Situação encontrada

147. Verificou-se insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações relacionadas às contratações realizadas no âmbito da implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), especialmente aquelas relacionadas ao Contrato 057/FP-2024/00, firmado entre a Fundação Pátria e a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda. para execução das obras de infraestrutura básica do empreendimento.

148. A situação observada revela possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como com as disposições dos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, além das diretrizes de transparência e prestação de contas estabelecidas pelo Decreto 11.531/2023.

149. Embora parte das informações esteja disponível no sítio eletrônico da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (peça 67), Concedente do Convênio 01.22.0592.00 (peça 66, IND), cujas metas 4 e 5 são relacionadas ao objeto do Contrato 057/FP-2024/00, e no site da Fundação Pátria (peça 68), convenente do referido convênio e contratante das obras de infraestrutura básica do RMB, constatou-se que documentos e dados relativos às contratações, à execução contratual e à aplicação dos recursos públicos não são divulgados de forma completa, clara, atualizada, tempestiva e acessível ao público, tampouco se encontram integralmente disponíveis nos canais oficiais de transparência da Fundação Pátria, da Finep, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (origem dos recursos), da Cnen (responsável indireta pelo RMB), e/ou no sistema TransfereGov. Tal circunstância dificulta o exercício do controle social e o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento.

150. A obrigatoriedade de divulgação tempestiva e acessível das informações decorre do regime jurídico aplicável à gestão de recursos públicos federais, inclusive para aqueles destinados à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação. Embora a Fundação Pátria seja entidade privada sem fins lucrativos, sua atuação como fundação de apoio na administração de recursos do FNDCT a submete a deveres reforçados de transparência, controle e prestação de contas, nos termos dos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994.

151. Nesse sentido, também merece destaque o disposto no art. 3º do Decreto 8.241/2014 (decreto que regulamenta o art. 3º da Lei 8.958/1994) que estabelece que todo procedimento de seleção e contratação realizado por fundação de apoio deve permanecer documentado em processo físico ou eletrônico e ser de livre acesso ao público, especialmente aos órgãos de controle e à instituição apoiada.

152. Embora a legislação aplicável às atividades de ciência, tecnologia e inovação tenha buscado conferir maior flexibilidade administrativa e operacional para viabilizar a execução de projetos de pesquisa e inovação, tal regime não excepciona os deveres de transparência, publicidade e prestação de contas inerentes à gestão de recursos público.

153. Nessa mesma linha, o Decreto 9.283/2018 estabelece mecanismos de monitoramento, avaliação e prestação de contas dos instrumentos firmados no âmbito da política de inovação, admitindo restrições apenas a informações protegidas por sigilo legal, propriedade intelectual ou interesse estratégico devidamente justificado, sem instituir sigilo genérico sobre contratos, fornecedores, valores pagos ou execução financeira.

154. De forma complementar, o Decreto 11.531/2023 reforça a diretriz de transparência ativa aplicável às transferências de recursos da União, evidenciando a necessidade de ampla divulgação das informações relacionadas à aplicação dos recursos federais. Ainda que a relação entre a Cnen e a Fundação Pátria não se enquadre integralmente no regime desse decreto, a norma traduz orientação

inequívoca de publicidade, acompanhamento e prestação de contas dos recursos descentralizados.

155. Embora o RMB constitua empreendimento estratégico para o setor nuclear brasileiro, circunstância que pode justificar restrições pontuais de acesso a informações relacionadas à segurança nuclear, à proteção da propriedade intelectual ou à defesa nacional, tais hipóteses não afastam o dever de publicidade dos dados administrativos, financeiros e contratuais referentes à aplicação de recursos públicos. O sigilo, quando cabível, deve possuir amparo legal específico e limitar-se às informações efetivamente protegidas, não alcançando automaticamente informações relativas a contratações, pagamentos e execução financeira.

156. A jurisprudência do TCU é convergente nesse sentido. Em especial, o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, relatora Min. Ana Arraes, consolidou o entendimento de que fundações de apoio que administram recursos públicos, tais como a Fundação Pátria, devem manter mecanismos permanentes de transparência ativa, assegurando a divulgação, em ambiente eletrônico acessível ao cidadão, de informações relativas a contratos celebrados, fornecedores, valores contratados, pagamentos efetuados, instrumentos jurídicos firmados, prestações de contas e resultados alcançados.

157. Tal decisão determinou ainda ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de apoio e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos Federais (IF).

158. Diante desse contexto, conclui-se que a indisponibilidade ou a divulgação parcial das informações relativas às contratações do RMB compromete a efetividade dos mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social previstos no ordenamento jurídico, reduzindo a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao empreendimento.

*159. Entre as possíveis **causas**, assinala-se que a situação observada pode estar associada a fragilidades nos mecanismos de governança e transparência ativa adotados pelos partícipes do empreendimento, aliadas à inexistência ou insuficiência de procedimentos padronizados que assegurem a divulgação tempestiva, integrada e acessível das informações contratuais, financeiras e de execução do projeto.*

160. Também podem ter contribuído para a ocorrência a interpretação excessivamente restritiva dos deveres de publicidade em razão do caráter estratégico do empreendimento, bem como deficiências nos mecanismos de supervisão e monitoramento do cumprimento das obrigações de transparência previstas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, nos arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), nos arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, nos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018, no art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e na jurisprudência do TCU, especialmente no Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

*161. Já em relação aos **efeitos**, a insuficiência de transparência reduz a visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB e dificulta o acompanhamento da execução física e financeira do empreendimento pelos órgãos de controle e pela sociedade.*

162. A materialidade da situação é evidenciada pelo fato de a própria equipe de auditoria não ter obtido acesso direto a informações essenciais para a fiscalização, especialmente aquelas relacionadas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00, sendo necessária a solicitação de documentação à Fundação Pátria para subsidiar os trabalhos de auditoria.

163. A permanência desse quadro pode enfraquecer os mecanismos de prestação de contas e controle social, reduzir a rastreabilidade das contratações e dos pagamentos realizados e elevar o risco de impropriedades, ineficiências ou irregularidades não serem identificadas tempestivamente, com potenciais reflexos sobre a governança do empreendimento e a adequada aplicação dos recursos públicos.

*164. Tendo em vista que o TCU abordou esse tema mediante Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, entende-se pertinente propor **dar ciência** às entidades no seguinte sentido, será proposto **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras*

contratações.

IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

165. Em cumprimento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e à Portaria-Segecex 15/2025, foram encaminhados aos gestores Ofícios de Observações de Auditoria para cada um dos quatro achados (peças 22 e 24, 33-34, 49 e 51, 26 e 29-31) com o objetivo de ouvir os gestores a respeito dos achados de auditoria, conferindo-lhes a oportunidade de apresentar comentários sobre as observações e propostas de encaminhamento formuladas pela equipe.

*166. A análise dos comentários dos gestores foi incorporada ao texto dos achados e o detalhamento consta no **Apêndice F** deste relatório.*

V. CONCLUSÃO

167. A presente auditoria teve por objetivo examinar a aplicação de recursos para a execução das obras de infraestrutura de acesso do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB). A fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: A previsão financeira e orçamentária para a execução do projeto de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro é adequada?

b) Questão 2: Os orçamentos do edital e/ou do contrato encontram-se devidamente detalhados (planilha de quantitativos e preços unitários), acompanhados das composições de todos os custos unitários dos serviços associados e os preços definidos são compatíveis com os valores de mercado?

c) Questão 3: Os processos de contratação foram regulares?

d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução está adequada?

*168. Quanto à **Questão 1**, a aplicação dos procedimentos de auditoria constatou que os recursos orçamentários e financeiros destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) não conferem segurança suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva do empreendimento (Achado 1), evidenciando quadro de insuficiência e baixa previsibilidade em relação às necessidades do empreendimento, situação incompatível com sua complexidade, duração e relevância estratégica.*

169. Os exames demonstraram que, embora o projeto conte com fontes permanentes de financiamento por meio do FNDCT e esteja contemplado no Novo PAC, as restrições orçamentárias e financeiras verificadas têm comprometido a aderência entre a disponibilidade de recursos e o cronograma físico-financeiro planejado para o RMB.

170. Esse cenário tem contribuído para o alongamento dos prazos de implantação, a execução segmentada de obras e serviços tecnicamente interdependentes, a redução de escopo contratual e a perspectiva de futuras contratações complementares para conclusão do empreendimento. Como consequência, ampliam-se os riscos de ineficiência, aumento de custos, maior complexidade da gestão e fiscalização contratual, dificuldades de coordenação entre contratos, atrasos na conclusão das obras e postergação dos benefícios esperados.

*171. Assim, propôs-se **recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT) que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos.*

*172. Já em relação à **Questão 2**, a auditoria identificou indícios de que os serviços incluídos pelos Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 foram precificados sem a observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, uma vez que não foram encontradas evidências da aplicação do desconto de 25% obtido na licitação sobre os preços de referência utilizados na formação dos itens novos.*

173. Verificou-se que os novos serviços incluídos nos termos aditivos tiveram seus preços fundamentados em referências oficiais de mercado (Sinapi/Sicro, data-base outubro/2024), entretanto, constatou-se que os preços dos serviços acrescidos foram formados sem a aplicação do desconto obtido pela Administração na licitação em relação ao orçamento de referência. A verificação efetuada pela equipe de auditoria indicou diferença preliminar de R$ 677.749,43, sugerindo possível redução da vantagem econômica originalmente obtida pela Administração.

174. Embora a circunstância em que ocorreram os Aditivos 1, 2, 3 e 4 ao Contrato 057/FP-2024/00 não comprometam, por si só, a compatibilidade dos preços com o mercado, ela se apresenta contrária à jurisprudência consolidada do TCU e ao princípio da manutenção da vantajosidade econômica do contrato estabelecida no Decreto 7.983/2013 e na Lei 14.133/2021, motivo pelo qual merece avaliação específica quanto aos seus reflexos financeiros.

175. Regularmente cientificadas por meio de Ofícios de Observação de Auditoria, a Cnen e a Fundação Pátria manifestaram concordância com o apontamento e registraram que adotarão medidas resolutivas para solução da irregularidade.

*176. Diante do exposto, e tendo em vista o disposto no art. 16, parágrafo único, inciso I, da RES-TCU 315/2020, considera-se pertinente **propor a fixação de prazo de 60 dias** para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da irregularidade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra.*

*177. A respeito das **Questões 3 e 4**, a auditoria identificou fragilidades inter-relacionadas nos critérios de aceitabilidade dos preços, nos critérios de medição e pagamento dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00.*

178. Em conjunto, tais deficiências reduziram a capacidade da Administração de avaliar adequadamente a razoabilidade dos preços contratados, controlar a aderência entre desembolsos e execução física da obra, monitorar os impactos das sucessivas prorrogações contratuais, prevenir riscos de jogo de planilha e assegurar a adequada formalização da análise das subcontratações.

179. A ausência de critérios robustos de aceitabilidade dos preços unitários, associada à fragilidade dos critérios de medição e à insuficiência das análises relativas aos pagamentos, aos aditivos, aos atrasos e às subcontratações, criou ambiente favorável à ocorrência de antecipação de desembolsos, possível jogo de planilha, prorrogações contratuais sem adequada apuração de responsabilidades e enfraquecimento dos mecanismos de governança, fiscalização e controle da execução contratual.

180. A situação encontrada demanda a adoção das medidas capazes de fortalecer a transparência, a rastreabilidade das decisões, a efetividade da fiscalização e a aderência da execução contratual aos princípios da eficiência, economicidade e boa administração dos recursos públicos.

*181. Como não houve evidência de materialização de dano ao erário, foram identificadas oportunidades de melhorias nos processos de contratação e fiscalização da Cnen e da Fundação Pátria, sendo oportuno propor **dar ciência** da irregularidade aos gestores, com a finalidade de evitar a ocorrência em futuras contratações.*

*182. Por fim, ainda em relação à **Questão 4**, a auditoria identificou insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao RMB, em razão da indisponibilidade ou da divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de dados e documentos nos canais oficiais da Cnen, da Fundação Pátria, da Finep e/ou no TransfereGov.*

183. A situação revela possível afronta aos princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como

às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades responsáveis pela gestão de recursos públicos.

184. Embora o empreendimento envolva atividades estratégicas para o setor nuclear brasileiro, eventuais restrições decorrentes de hipóteses legais de sigilo não afastam o dever de divulgação das informações administrativas, financeiras e contratuais custeadas com recursos públicos.

185. Nesse contexto, mostra-se necessária a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento da transparência ativa, da prestação de contas, da governança e do controle social sobre a execução do empreendimento. Considerando que há jurisprudência do Tribunal sobre o assunto, materializada no Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, da relatoria da Min. Ana Arraes, propõe-se ***dar ciência*** *às entidades da constatação no caso concreto.*

186. Por fim, propõe-se ***informar*** *as entidades envolvidas da decisão que vier a ser proferida.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

187.1. ***Recomendar*** *ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos; (Achado III.1)*

187.2. ***Dar ciência*** *ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), agravadas pela redução de dotações orçamentárias em 2025, comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com redação dada pela Lei Complementar 177/2021, com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal, elevando os riscos de atrasos, aumento de custos, segmentação da execução de etapas interdependentes e postergação dos benefícios estratégicos associados ao empreendimento; (Achado III.1)*

187.3. ***Informar*** *à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) da decisão que vier a ser proferida nestes autos; (Achado III.1)*

187.4. ***Assinar prazo*** *de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra; (Achado III.2)*

187.5. ***Dar ciência*** *à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta*

Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

187.5.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259; (Achado III.3)

187.5.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria os arts. 6º, XXIII, "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021; (Achado III.3)

187.5.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com os arts. 92, inciso XIX, 104, III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021; (Achado III.3) e

187.5.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria o art. 122 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; (Achado III.3)

*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*

*187.7. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos entes auditados e às entidades envolvidas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

187.8. ***autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada, pela Cnen e Fundação Pátria das evidências do saneamento da impropriedade identificada no Achado III.2 - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, mediante apresentação de eventual termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024).*"

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se essencialmente de acordo com a proposta da unidade técnica, sugerindo o acréscimo de uma determinação e a melhoria na redação de uma ciência. Transcrevo parecer do **Parquet**:

"*Trata-se de relatório de auditoria de conformidade realizada nas obras iniciais de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Contrato 057/FP-2024/00 (peça 71), celebrado em 19/12/2024 entre a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA) e a empresa Schunck Terraplenagem e Transportes Ltda., com recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), repassados por meio do Convênio 01.22.0592.00.*

O Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF) foi celebrado em 21/12/2022 (peça 66, peça 76 e peça 71, p. 167) entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública federal que exerce a Secretaria Executiva do FNDCT, e a Fundação PATRIA, entidade privada sem fins lucrativos caracterizada como fundação de apoio, tendo como interveniente executora a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), autarquia federal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT).

Referido convênio teve por objeto a transferência de recursos financeiros pela concedente (Finep) à convenente (Fundação PATRIA), para a execução do projeto intitulado "Projeto Executivo da Planta de Processamento de Radioisótopos e Serviços Complementares de Engenharia do RMB". O valor total pactuado na avença foi de até R$ 172.125.850,00, sem contrapartida, e seu prazo de vigência, após prorrogação, é até 21/12/2027 (peça 67).

Esse projeto, por sua vez, faz parte de um projeto bem mais amplo, que visa à implantação e à operação do Reator Multipropósito Brasileiro no município de Iperó/SP, ao custo total originalmente estimado de US$ 500 milhões (em 2010). Conforme Estudo de Viabilidade de Projeto de Grande Vulto para o RMB (peça 61), produzido em setembro de 2010, as obras de construção do reator estavam previstas para serem executadas ao longo de 6 anos (contados de 2010) e, após concluído, o reator operaria por 50 anos. O fluxo de caixa foi elaborado para o horizonte temporal de 31 anos (6 anos de construção e 25 anos de operação), sendo que o retorno do investimento foi previsto para ocorrer no 24º ano (peça 61, pp. 46/7).

Segundo o Relatório de Auditoria, "o projeto tem sido marcado por sucessivas revisões de cronograma e restrições orçamentárias, acumulando cerca de R$ 1,2 bilhão aplicados até meados da década de 2020, dentro de um custo total estimado entre R$ 3 bilhões e R$ 6 bilhões" (peça 73, p. 8).

O RMB é considerado um investimento de elevada relevância estratégica, científica, tecnológica e econômica para o país. Trata-se de um reator nuclear de pesquisa a ser utilizado para "produção de radioisótopos para aplicação na saúde, indústria e meio ambiente; testes de irradiação de combustíveis nucleares avançados; irradiação e testes de materiais; a realização de pesquisas em física nuclear e, aplicação de feixes de nêutrons em apoio a pesquisas científicas e tecnológicas em várias áreas do conhecimento" (peça 20, p. 1).

Após lento desenvolvimento do projeto entre 2011 e 2021, houve um novo impulso a partir de 2022, com o aporte de recursos do FNDCT, e com sua inclusão, em 2023, no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) (peça 20, pp. 2/3, e peça 73, p. 8). Em fevereiro de 2025, tiveram início as obras de infraestrutura do empreendimento, por meio do Contrato 057/FP-2024/00, objeto central da auditoria realizada neste processo.

O Contrato 057/FP-2024/00 tem por objeto "a execução de obras de infraestrutura, abrangendo consolidação do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem, construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro e componente ambiental, no sítio do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN" (peça 71, p. 2). Foi firmado sob o regime de empreitada por preço global, com prazo de vigência de 16 meses (sendo 12 meses para execução, a partir da ordem de serviços), e seu valor inicial era R$ 31.581.793,79 (peça 71, pp. 3, 5 e 6). Após quatro aditivos, o valor global passou para R$ 38.826.047,10 e o prazo de vigência foi prorrogado para 21 meses (sendo 17 meses para execução). A ordem de serviços inicial foi emitida em 10/2/2025 (peça 73, p. 14).

A auditoria foi realizada no período de 25/5/2026 a 21/8/2026. Na ocasião, os serviços estavam em fase de conclusão, mas havia notícia de que um novo aditivo de prazo seria firmado (peça 73, p. 8). Ao final dos trabalhos, foram apontados os seguintes achados de auditoria (peça 73, p. 4):

III.1. Insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB);

III.2. Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021;

III.3. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00;
III.3.1. Fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços da proposta vencedora;
III.3.2. Fragilidades nos critérios de medição e pagamento;
III.3.3. Fragilidades na gestão do Contrato 057/FP-2024/00;
III.4. Insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB).

Após os comentários dos gestores, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) apresentou a seguinte proposta de encaminhamento ao TCU (peças 73 a 75):

*187.1. **Recomendar** ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, a produção de radioisótopos para uso médico, a pesquisa nuclear e a soberania tecnológica do País, com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos; (Achado III.1)*
*187.2. **Dar ciência** ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), agravadas pela redução de dotações orçamentárias em 2025, comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, ambas com redação dada pela Lei Complementar 177/2021, com os princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal, elevando os riscos de atrasos, aumento de custos, segmentação da execução de etapas interdependentes e postergação dos benefícios estratégicos associados ao empreendimento; (Achado III.1)*
*187.3. **Informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) da decisão que vier a ser proferida nestes autos; (Achado III.1)*
*187.4. **Assinar prazo** de 60 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Convenente Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Interveniente Executora Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhem ao TCU evidências do saneamento da impropriedade identificada, mediante celebração de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou adoção de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024), sem prejuízo da continuidade da execução contratual e da observância do cronograma físico da obra; (Achado III.2)*
*187.5. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:*
187.5.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021, o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259; (Achado III.3)
187.5.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos

de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria os arts. 6º, XXIII, "g", 46, § 9º, e 92, incisos V e VI, e § 5º, da Lei 14.133/2021; (Achado III.3)
187.5.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com os arts. 92, inciso XIX, 104, III, 117, 118 e 169 da Lei 14.133/2021; (Achado III.3) e
187.5.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria o art. 122 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU; (Achado III.3)
*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*
*187.7. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos entes auditados e às entidades envolvidas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
*187.8. **autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada, pela Cnen e Fundação Pátria das evidências do saneamento da impropriedade identificada no Achado III.2 - Precificação de itens novos incluídos por aditivos sem observância da metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021, mediante apresentação de eventual termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 ou de outro instrumento juridicamente cabível que promova, com utilização do saldo contratual disponível, a correção dos valores apontados, no montante de R$ 677.749,43 (data-base: out./2024).*

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, sem prejuízo de alguns ajustes/acréscimos e das considerações a seguir.
O primeiro achado da fiscalização consistiu na insuficiência de recursos financeiros e orçamentários para a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB). A equipe de auditoria verificou que a disponibilidade atual de recursos financeiros e orçamentários "não é suficiente para assegurar a execução integral e tempestiva das etapas necessárias à sua conclusão, conforme os prazos estabelecidos no cronograma geral do empreendimento", situação agravada pelo fato de o Congresso Nacional, ao aprovar a lei orçamentária de 2025 (LOA/2025), ter excluído a dotação de recursos do FNDCT para a Ação 12P1 – Implantação do RMB (peça 73, p. 11).
Essa limitação de recursos tem provocado sucessivos alongamentos dos prazos para a implantação do RMB, situação que persistiu mesmo após a edição Lei Complementar 177/2021, que, ao alterar a Lei Complementar 101/2000 e a Lei 11.540/2007, vedou a limitação de empenho e a imposição de limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT.

De fato, de acordo com estudo de viabilidade (peça 61), a obra deveria ser entregue em 2015, porém ela só teve início mais de 10 anos depois, em 2025, e não se sabe quando será concluída. O próprio estudo de viabilidade já havia apontado que o maior risco de insucesso do empreendimento residia na "falta de disponibilidade de recursos financeiros por parte do Governo Federal" (peça 61, p. 9).

A escassez de recursos repercutiu nas obras de infraestrutura objeto do Contrato 057/FP-2024/00. A equipe de auditoria relatou que houve supressões de serviços após o detalhamento dos projetos e a conclusão dos documentos da licitação (cotação de preços), o que resultou em um contrato com etapas segmentadas, tornando necessários aditivos posteriores e nova contratação (para obras remanescentes de infraestrutura básica).

Esse quadro resulta em atraso da obra, elevação de custos e postergação dos benefícios esperados do empreendimento, afetando a autonomia tecnológica nacional. Por isso, o Ministério Público de Contas concorda com as propostas de recomendar, dar ciência e informar, contidas nos itens 187.1 a 187.3 do Relatório de Auditoria.

O segundo achado tratou da precificação de itens novos, incluídos por aditivos, em desacordo com a metodologia prevista nos arts. 127 e 128 da Lei 14.133/2021. Verificou-se que houve inclusão de serviços novos no objeto contratual sem a preservação do desconto de 25% obtido na Cotação de Preços 5/2024, realizada pela Fundação PATRIA. Pelos cálculos da equipe de auditoria, isso acarretou sobrepreço de R$ 677.749,43 (data base: outubro/2024).

Ao serem notificadas da irregularidade, a Cnen e a Fundação PATRIA se comprometeram a saneá-la, por meio de aditivo contratual ou outro mecanismo de ajuste que utilizasse o saldo contratual para a compensação dos valores. Na época, o saldo contratual era de mais de R$ 6 milhões, o que permitia a realização da compensação, sem prejuízo da continuidade da execução contratual.

Considerando-se o compromisso assumido pela executora e pela convenente, a unidade técnica, em vez de propor determinação corretiva, propôs a fixação de prazo para o encaminhamento ao TCU do comprovante de saneamento da irregularidade, o que se mostra apropriado para elidir o sobrepreço.

O terceiro achado cuidou de fragilidades nos critérios de aceitabilidade de preços, nos critérios de medição dos serviços e na gestão do Contrato 057/FP-2024/00.

A equipe de auditoria verificou que o termo de referência da contratação, elaborado pela CNEN (peça 71, pp. 26 a 35), não estabeleceu critérios de aceitabilidade dos preços unitários, o que permitiu distorções significativas entre a distribuição de preços da proposta vencedora e a distribuição de preços no orçamento de referência.

Além disso, o termo contratual e a especificação de aquisição (peça 71, pp. 36/87) não estabeleceram critérios detalhados de medição, marcos físicos de medição e produtos verificáveis, permitindo que a própria contratada elaborasse o cronograma físico-financeiro.

Em relação à gestão contratual, foram apuradas falhas na gestão do cronograma, na apuração de responsabilidades pelo atraso e na aprovação de subcontratações sem prévia análise técnica formal.

Como não foi quantificado dano ao erário decorrente de tais fragilidades, a unidade técnica propõe a expedição de ciência à Cnen e à Fundação PATRIA, com a finalidade de prevenir a repetição das ocorrências em futuras contratações. O Ministério Público de Contas concorda com essa proposta.

O quarto achado tratou da insuficiência de transparência ativa na divulgação das informações sobre os contratos do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), especialmente o Contrato 057/FP-2024/00.

A equipe de auditoria, após consultar os portais de transparência da Finep, do FNDCT, da Cnen e da Fundação PATRIA, bem como a plataforma Transferegov.br, não logrou obter os dados relativos às contratações realizadas com os recursos do Convênio 01.22.0592.00. Informações essenciais à fiscalização e que deveriam estar acessíveis ao público, a exemplo de dados do Contrato 057/FP-2024/00 e da Cotação de Preços 5/2024, só foram obtidas após requisição junto à Fundação PATRIA.

Com efeito, no Portal da Transparência do Governo Federal (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/convenios/1AALFR?ordenarPor=tipoEmenda&direcao=desc), embora constem alguns dados básicos do Convênio 01.22.0592.00, como partes, objeto, valor liberado, prazo de vigência e ordens bancárias (peça 67), nada consta acerca dos contratos firmados

no âmbito desse convênio, do estágio de execução física e financeira do objeto pactuado e de eventuais prestações de contas parciais apresentadas pela convenente.
No portal da Finep, constam apenas:
a) lista em formato Excel (disponível em: https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/paineis-e-downloads/central-de-downloads) e painel de dados (disponível em: https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/paineis-e-downloads/central-de-paineis) de todas as operações de financiamento reembolsável e não reembolsável, com informações sucintas, como número do instrumento, partes, síntese do objeto, vigência, valor repassado e status;
b) os extratos de publicação dos instrumentos de operações não reembolsáveis (https://legacy.finep.gov.br/transparencia-finep/publicacoes-de-instrumentos-nao-reembolsaveis).
No Portal da Transparência da Fundação PATRIA (disponível em: https://patria.org.br/portaldatransparencia/pt-transp/finep-xi-01-13-0335-00-2/), constam apenas o extrato do Convênio 01.22.0592.00 e relações genéricas de pagamento (exemplo à peça 68). Tais relações de pagamento, embora contenham os valores mensais pagos à empresa Schunck Terraplenagem e Transportes LTDA. e a outras pessoas físicas e jurídicas, não especificam o contrato, a nota fiscal e/ou o boletim de medição a que se referem. Apesar do dever de transparência e publicidade a que se submetem as fundações de apoio (art. 2º da Lei 12.527/2011 e art. 2º da Lei 8.958/1994), o portal da Fundação PATRIA não apresenta nenhum dado da Cotação de Preços 5/2024, do Contrato 057/FP-2024/00 e de seus aditivos, tampouco informações sobre os documentos de despesa e os relatórios de execução do Convênio 01.22.0592.00. É importante ressaltar que tais informações não possuem caráter sigiloso, tanto é que foram fornecidas no âmbito do presente processo sem qualquer chancela de sigilo (peças 63, 64, 66, 69, 70 e 71).
No portal Transferegov.br (https://www.gov.br/transferegov/pt-br/sistemas/acesso-livre), não há registro algum sobre o Convênio 01.22.0592.00, o que se deve ao fato de os convênios celebrados pela Finep não estarem integrados àquela plataforma (peça 58, p. 2).
Embora o preâmbulo do Convênio 01.22.0592.00 seja omisso quanto à fundamentação legal da avença (peça 76, p. 1), o título utilizado foi "Convênio para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação" e algumas das suas cláusulas citam expressamente o Decreto 9.283/2018, o qual regulamentou a Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Além disso, a Cnen afirmou que os convênios para o RMB "são celebrados sob a égide da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), da Lei nº 8.958/1994 e demais normativos aplicáveis ao apoio às Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs)" (peça 20, p. 3).
*A **Lei 10.973/2004**, com as alterações promovidas pelas Leis 12.349/2010, 13.243/2016 e 15.001/2024, assim dispõe (grifou-se):*

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)
Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:
I - agência de fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação;
(...)
V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (Redação pela Lei nº

13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)
(...)
VII - fundação de apoio: fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs, registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)
(...)
Art. 3º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)
Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 1º A concessão de apoio financeiro depende de aprovação de plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 2º A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o caput serão feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos de regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 3º A vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o caput deverá ser suficiente à plena realização do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 4º Do valor total aprovado e liberado para os projetos referidos no caput, poderá ocorrer transposição, remanejamento ou transferência de recursos de categoria de programação para outra, de acordo com regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
§ 5º A transferência de recursos da União para ICT estadual, distrital ou municipal em projetos de ciência, tecnologia e inovação não poderá sofrer restrições por conta de inadimplência de quaisquer outros órgãos ou instâncias que não a própria ICT. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)
*Art. 27-A. **Os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei deverão** seguir formas simplificadas e uniformizadas e, de forma a **garantir** a governança e **a transparência das informações, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento**. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)*
*Parágrafo único. **As informações sobre prestação de contas de recursos repassados com base nesta Lei serão acessíveis ao público**, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). (Incluído pela Lei nº 15.001, de 2024)*

*O **Decreto 9.283/2018**, que regulamentou a Lei 10.973/2004, assim dispõe sobre os convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI) (grifou-se):*

CAPÍTULO V
DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA

(...)

Seção III

Do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Subseção I

Da celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 38. O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004.

(...)

§ 4º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disciplinará a exigência de contrapartida como requisito para celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

§ 5º O processamento será realizado por meio de plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 6º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.

(...)

Subseção II

Da execução do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 45. O convenente terá responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive quanto às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, e pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação, hipótese em que a inadimplência do convenente em relação ao referido pagamento não implicará responsabilidade solidária ou subsidiária do concedente.

(...)

§ 9º As despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 10. Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o § 9º não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 11. Para fins do disposto no § 10, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 12. A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o § 9º e o § 10, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

(...)

CAPÍTULO VII

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Seção I

Disposições gerais

Art. 47. A prestação de contas observará as seguintes etapas:

I - monitoramento e avaliação por meio de formulário de resultado; e

II - prestação de contas final por meio da apresentação de relatório.

§ 1º O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:

I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;

II - termo de outorga para subvenção econômica; e

III - termo de outorga de auxílio.

(...)

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:

I - as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

II - o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um;

III - a utilização dos meios eletrônicos será priorizada;

IV - as instituições concedentes deverão providenciar:

a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e

***b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações**, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.*

§ 1º Os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis.

*§ 2º **Os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.***

§ 3º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderá definir exigências mínimas para as informações que serão requeridas pelas instituições concedentes, nos termos estabelecidos no caput.

Seção II

Do monitoramento e da avaliação

Art. 49. O monitoramento e a avaliação deverão observar os objetivos, o cronograma, o orçamento, as metas e os indicadores previstos no plano de trabalho.

Art. 50. O responsável pelo projeto deverá apresentar formulário de resultado parcial, anualmente, durante a execução do objeto, conforme definido no instrumento de concessão, ou quando solicitado pela instituição concedente.

§ 1º Caberá ao responsável pelo projeto manter atualizadas as informações indicadas no sistema eletrônico de monitoramento do órgão ou da entidade, se houver.

§ 2º No formulário de que trata o caput, constarão informações quanto ao cumprimento do cronograma e à execução do orçamento previsto, hipótese em que deverão ser comunicadas eventuais alterações necessárias em relação ao planejamento inicial para a consecução do objeto do instrumento.

(...)

Art. 54. A concedente deverá emitir parecer técnico quanto à execução do plano de trabalho e ao alcance das metas estabelecidas para o período considerado.

Parágrafo único. A concedente publicará em sítio eletrônico oficial a íntegra do parecer, exceto nas hipóteses de sigilo legal, em que será publicado somente o extrato.

(...)

Seção III

Da prestação de contas final

Art. 57. Encerrada a vigência do instrumento, o responsável pelo projeto encaminhará à concedente a prestação de contas final no prazo de até sessenta dias.

§ 1º O prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado por igual período, a pedido, desde que o requerimento seja feito anteriormente ao vencimento do prazo inicial.

§ 2º A concedente dos recursos financeiros disponibilizará, preferencialmente, sistema eletrônico específico para inserção de dados com vistas à prestação de contas, ou, na hipótese de não possui-lo,

a prestação de contas ocorrerá de forma manual, de acordo com as exigências requeridas nesta Seção.
(...)

*A **Lei 8.958/1994**, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, estabeleceu que (grifou-se):*

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, as agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 1º-B. As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013) (Regulamento)
Parágrafo único. A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenentes. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 1º-C. Os convênios de que trata esta Lei serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)
Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)
§ 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e

receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão: (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)
(...)
Art. 4º-A. ***Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet****: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*
I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)
(...)

Ao regulamentar a Lei 8.958/1994, o ***Decreto 7.423/2010*** *dispôs o seguinte (grifou-se):*

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.
§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.
§ 2º A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação.
§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando a regularidade das despesas realizadas pela fundação de apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação de bens adquiridos em seu âmbito.
(...)
Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio

submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada.
§ 1º Na execução do controle finalístico e de gestão de que trata o caput, o órgão colegiado superior da instituição apoiada deverá:
I - fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;
II - implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;
III - estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiadores do projeto;
IV - observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e
V - tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.
§ 2º Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ***ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.***
§ 3º A execução de contratos, convênios ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos com as fundações de apoio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, além do órgão interno competente, que subsidiará a apreciação do órgão superior da instituição apoiada, nos termos do art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 8.958, de 1994.
Art. 12-A. ***Os convênios de que trata este Decreto deverão ser registrados em sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação****. (Incluído pelo Decreto nº 8.240, de 2014)*
(...)

Note-se que, a depender da fundamentação legal adotada para a celebração de convênio com fundação de apoio, se o art. 1º-B da Lei 8.958/1994 ou o art. 9º-A da Lei 10.973/2004, as regras sobre registro eletrônico, prestação de contas, regime de contratação e publicidade, entre outras, são distintas.
Enquanto os convênios de que trata a Lei 8.958/1994 devem ser registrados em "sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação" (art. 12-A do Decreto 7.423/2010), os convênios de que trata a Lei 10.973/2004 devem ser processados em "plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão" (art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018).
Por enquanto, não se tem notícia da existência da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, apesar de decorridos mais de oito anos da publicação desse decreto.
Já quanto à plataforma referida no art. 12-A do Decreto 7.423/2010, a demora na sua implantação foi objeto da seguinte determinação expedida pelo TCU no bojo do Acórdão 1.178/2018-Plenário (TC 025.594/2016-8 – Relatório de Auditoria):

9.2. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em ato conjunto, disciplinem sistema online específico para registro de contratos, convênios, acordos e ajustes celebrados entre fundações de

apoio e IFES e IF;

No processo de monitoramento dessa deliberação (TC 040.671/2018-6), o MCTI, após afirmar que os ajustes objeto do item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário eram convênios ECTI (convênios de educação, ciência e tecnologia e inovação), referidos no art. 1º-B da Lei 8.958/1994, regulamentado pelo Decreto 8.240/2014, aduziu que era necessário um sistema que atendesse não apenas aos convênios ECTI, mas também aos convênios para PDI (pesquisa, desenvolvimento e inovação), objeto do Decreto 9.283/2018. Para a criação desse sistema unificado, foi prevista uma estratégia de ação e foi apresentado um cronograma (peças 15 e 22 daquele processo).
Contudo, apesar da estratégia proposta, não foi criado o sistema unificado para os convênios ECTI e PDI. Em vez disso, em 15/12/2021, foi editada a Portaria Interministerial ME/CGU/MCTI/MEC 14.213/2021, mediante a qual se determinou que "os convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação (ECTI), de que trata o Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, deverão ser operacionalizados na Plataforma +Brasil a partir do dia 1º de janeiro de 2022". Assim, atualmente, os convênios ECTI são (ou deveriam ser) operacionalizados na plataforma Transferegov.br, que sucedeu a Plataforma +Brasil. Diante desse fato, o Tribunal considerou cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário, conforme teor do Acórdão 2.255/2022-Plenário.
Especificamente em relação ao Convênio 01.22.0592.00, tudo indica que se trata de convênio para PDI, fundamentado na Lei 10.973/2004, tendo em vista que o instrumento contém menções ao Decreto 9.283/2018, como exemplificado pelas seguintes cláusulas (peça 76):

CLÁUSULA QUINTA
PRAZOS
(...)
3. *O prazo de prestação de contas final é de até 60 (sessenta) dias contados da data do término da vigência, conforme disposto no art. 57 do Decreto nº 9.283/2018.*
(...)
CLÁUSULA SÉTIMA
OBRIGAÇÕES E DECLARAÇÕES DA CONVENENTE
1. *A CONVENENTE deverá:*
(...)
k) *Utilizar a plataforma eletrônica específica para processamento do convênio, a ser desenvolvida conjuntamente pelo MCTI e pelo ME, conforme disposto no art. 38, § 5º, do Decreto nº 9.283/2018, quando estiver disponível;*
(...)

Sobre a transparência da execução de convênios para PDI e sobre a possibilidade de interveniência de fundação de apoio nessas avenças, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) emitiu o Parecer 4/2024/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, de 19/9/2024, parcialmente transcrito a seguir (disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/ciencia-tecnologia-e-inovacao/cp-ct-i/) (grifou-se):

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. CONVÊNIO PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO - PD&I.
I - Marco Legal federal da Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e Decreto nº 9.283, de 2018).
II - O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros

públicos.
III. Legislação específica: art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 9.283, de 2018. Inaplicabilidade do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, e da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.
IV - A celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá ser feita por meio de processo seletivo promovido pela concedente ou apresentação de proposta de projeto por iniciativa de ICT pública.
V - Em convênios para PD&I com concedente público de outro ente federativo, há que se verificar a legislação do respectivo ente federativo para definir o instrumento adequado: se acordo de parceria ou convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação. No caso de recursos oriundos de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, deve-se utilizar o convênio para PD&I, por força dos artigos 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004, e 38 do Decreto nº 9.283, de 2018.
IV - Transferência de recursos financeiros públicos, inclusive por meio de fundação de apoio, com base na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.
V - Prestação de contas simplificada, privilegiando os resultados obtidos.
VI - Análise de minutas padrão, com recomendação aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal para que sugiram a sua utilização pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e agências perante as quais os procuradores federais exerçam suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico.
(...)
2.5. EXECUÇÃO DO CONVÊNIO PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
(...)
72. O art. 45, §9º, estabelece que as despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o §5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos. Já os §§10 e 11 dispõem sobre os procedimentos a serem adotados na hipótese de indisponibilidade de referido sistema.
73. De fato, estabelece o §5º do art. 38 do Decreto nº 9.283, de 2018, que o processamento do convênio para PD&I será realizado por meio de plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atuais Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Gestão e Inovação em Serviços Públicos).
74. Embora não exista, até o momento, tal funcionalidade nos sistemas eletrônicos federais, é certo que isso não impede a concretização do instrumento jurídico em análise. Até mesmo porque podem ser utilizadas outras formas para ***garantir a transparência*** *e a adequada execução dos recursos públicos no âmbito dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação financiados,* ***como, por exemplo, sistemas ou mecanismos próprios dos agentes financiadores ou mesmo das ICTs públicas convenentes****, além da destacada necessidade de que os pagamentos sejam realizados em conta bancária específica, por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.*
75. Nada impede a superveniência de criação de módulo específico no portal de transferências e parcerias da União (atualmente denominado Transferegov), ou mesmo ato interministerial conjunto determinando a utilização daquela plataforma para essa finalidade.
76. Certo é que, enquanto não criada plataforma específica para o processamento, ***outras medidas de transparência poderão ser adotadas por concedente e convenente,*** *de modo a garantir a possibilidade de utilização do instrumento jurídico em questão, como destacado pela exigência do próprio §10, acima citado.*
77. Como reforço, o §12 dispõe acerca da possibilidade de o concedente dos recursos, em ato próprio, exigir relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, sem prejuízo do registro eletrônico mencionado nos parágrafos anteriores.

78. Constata-se que os concedentes podem se cercar de outras medidas e cuidados adicionais para o acompanhamento da execução dos recursos públicos, com vista aos princípios da impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

(...)

2.11. INTERVENIÊNCIA DE FUNDAÇÕES DE APOIO NOS CONVÊNIOS PARA PD&I

143. Não foi prevista explicitamente a possibilidade de interveniência de fundação de apoio para a gestão administrativa e financeira dos recursos repassados ao convenente nos dispositivos legais que tratam do convênio para PD&I. Não obstante, a possibilidade de interveniência de fundação de apoio também nesse instrumento jurídico decorre de outros dispositivos legais que tratam da matéria.

144. O relacionamento entre as ICTs públicas e respectivas fundações de apoio é regido primordialmente pela Lei nº 8.958, de 1994, regulamentada pelo Decreto nº 7.423, de 2010, e, nos ajustes envolvendo pesquisas científicas e tecnológicas visando à inovação no ambiente produtivo, pela Lei nº 10.973, de 2004, e pelo Decreto nº 9.283, de 2018. Além, é claro, dos demais atos regulamentares afetos à matéria, a exemplo das normas internas editadas pelas instituições apoiadas.

145. Os ajustes celebrados no âmbito da Lei nº 8.958, de 1994, têm por fim viabilizar a realização de projetos finalísticos das ICTs públicas, executados por elas próprias, com ou sem financiamento externo, mas cuja consecução demanda o suporte técnico/administrativo/financeiro, que será desenvolvido pela fundação de apoio. A atuação das fundações destina-se à execução de atividades meio (acessórias) imprescindíveis à consecução do objeto, facilitando-o e agilizando-o, nos limites permitidos pela legislação. Esse mesmo entendimento foi estendido para os ajustes regidos pela Lei nº 10.973, de 2004.

146. Em quaisquer das hipóteses legais, como regra, tais ajustes são destinados a apoiar projetos (com objeto específico e determinado), inclusive de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, cujas ações apresentem duração temporal pré definida e limitada, mediante a realização de atividades acessórias, que serão indicadas em um plano de trabalho detalhado, contendo os objetivos, atividades, metas, forma de realização e prazos de execução.

147. A regra geral prevista no art. 1º da Lei 8.958, de 1994, e reforçada pelo art. 2º, inciso VII, da Lei nº 10.973, de 2004, estabelece que é possível a interveniência de fundação de apoio para apoiar e viabilizar a execução de projeto finalístico e específico das ICTs públicas.

*148. Nesse contexto, **considerando que a existência de um projeto específico de pesquisa, desenvolvimento e inovação é requisito indispensável para a celebração do convênio para PD&I (art. 38, §1º, do Decreto nº 9.283, de 2018), há que se reconhecer a viabilidade da interveniência das fundações de apoio com fundamento na regra geral de apoio a projetos, inclusive de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, prevista na Lei nº 8.958, de 1994, e no Decreto nº 7.432, de 2010, que a regulamenta**.*

149. Some-se a isso o que dispõem a Lei nº 10.973, de 2004, e o Decreto nº 9.283, de 2018:

(...)

150. Em suma, não há dúvidas de que existe permissão normativa para que tais instituições apoiem as ICTs públicas convenentes.

151. De igual modo, é preciso que tanto a fundação de apoio quanto a ICT pública observem as demais regras contidas na legislação, a exemplo do regramento sobre o pagamento de bolsas.

Portanto, a PGF concluiu que convênios fundamentados no art. 9º-A da Lei 10.973/2004 (convênios para PDI) podem ser celebrados com a interveniência de fundação de apoio e inclusive instituiu um modelo padrão para o respectivo termo de convênio (disponível em: ModelodeConvniocomintervenincIadeFundaodeapoio.docx). Nesse modelo, a ICT apoiada figura como convenente e a fundação de apoio, como interveniente e responsável pela gestão financeira.

No presente caso, o Convênio 01.22.0592.00 (peça 76) foi firmado entre uma empresa pública federal (Finep) e uma fundação de apoio (convenente), com a interveniência de uma ICT pública federal (Cnen) (peça 20, p. 2). Não foi adotado o modelo padrão instituído pela PGF. Registre-se que a

Finep, por ser empresa pública, possui seu próprio órgão de assessoria jurídica, não subordinado à PGF.
Na ausência da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, a Finep se utiliza de plataforma própria para o processamento de convênios e para o envio dos respectivos relatórios de prestação de contas, qual seja, a "Nova Plataforma de Apoio e Financiamento da Finep" (disponível em https://premio.finep.gov.br/area-para-clientes-externo/financiamento-nao-reembolsavel).
O problema é que essa plataforma, diferentemente do Transferegov.br, não possui módulo de acesso livre ao público, o que contraria os princípios da publicidade e da transparência. A inexistência de divulgação sobre os dados da execução do convênio (a exemplo de relatórios anuais de execução física e financeira e de pareceres técnicos) viola, ainda, o art. 27-A da Lei 10.973/2004 e os arts. 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018.
Adicionalmente, a não divulgação da cópia integral do convênio, dos seus aditivos, do relatório final de prestação de contas (quando vencer o prazo para a sua apresentação) e do detalhamento da aplicação dos recursos contraria as seguintes cláusulas do termo do convênio (peça 76, grifou-se):

CLÁUSULA SÉTIMA
OBRIGAÇÕES E DECLARAÇÕES DA CONVENENTE
1. *A CONVENENTE deverá:*
(...)
l) *Caso a CONVEVENTE seja entidade privada sem fim lucrativo deverá publicar em seu sítio na Internet e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede as seguintes informações:*
i. *Cópia do estatuto social atualizado da entidade;*
ii. *Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e*
iii. *Cópia integral do convênio, respectivos aditivos e relatório final de prestação de contas.*
(...)
CLÁUSULA OITAVA
OBRIGAÇÕES GERAIS DOS PARTÍCIPES
1. *A CONVENENTE e os demais partícipes obrigam-se também a:*
(...)
m) *Disponibilizar ao cidadão, por meio da Internet ou, na sua falta, em sua sede, consulta ao extrato do Convênio, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos;*
(...)

A falta de transparência no Portal da Finep já havia sido identificada pelo TCU por ocasião da auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar o processo de prestação de contas dos instrumentos definidos pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI), no âmbito do TC 024.513/2024-5, julgado pelo Acórdão 1.986/2025-Plenário. Cite-se, a propósito, trecho do voto condutor da referida deliberação (grifos no original):

*38. Por último, no **Achado 5**, a auditoria registrou que, devido à falta de mecanismos de divulgação ativa [**transparência**] dos relatórios finais e parciais, poderá haver restrição no acesso a informações de prestação de contas, o que poderá levar à dificuldade de controle social, impactando na credibilidade dos programas de fomento.*
39. Observou a auditoria que a alta abstração normativa, já apontada nos outros achados, juntamente com a persistente cultura de meios e com a existência de sistemas de TI não adaptados às novas diretrizes do MLCTI, são fatores que, em conjunto, contribuem para a baixa transparência ativa das prestações de contas.

40. Outra observação relevante foi no sentido de que a exigência de informações formais e fracionadas, que pouco agregam para responder questões fundamentais sobre o impacto na resolução do problema público e para o aperfeiçoamento contínuo da política, em detrimento de informações voltadas aos resultados, tende a tornar a informação menos adequada à divulgação. Tal fato, além de constituir descumprimento legal, impacta na redução do controle social e da participação popular na política, bem como na escassez de dados para estudos acadêmicos e na limitação do debate sobre os impactos e oportunidades de melhoria da política.
41. Nesse sentido, a auditoria propõe a expedição de recomendação para que a divulgação dos resultados dos instrumentos seja apresentada em formato e linguagem que informe à sociedade os avanços decorridos da aplicação dos recursos, tanto em sites próprios como em plataformas de dados aberto, permitindo a verificação das metas, dos julgamentos e dos planos de trabalho. Sugere também que os instrumentos sejam estruturados de modo a induzir o cumprimento de metas, bem como que as prestações de contas abordem questões essenciais para avaliação das políticas implementadas.

Em consequência, foi expedida a seguinte recomendação, contida no item 9.3 do Acórdão 1.986/2025-Plenário:

9.3. recomendar à Embrapii, à Finep e ao CNPq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no art. 37, caput, da Constituição Federal, na Lei Acesso à Informação (Lei 12.527/2011, art. 3º, inc. II), que, ao publicarem em seus portais resultados das análises de prestações de contas, incluam informações sobre metas acordadas e, ademais, publiquem os dados relevantes em formato aberto, garantindo amplo acesso a dados sobre resultados das prestações de contas e sobre o cumprimento de metas acordadas nos planos de trabalho, ressalvados casos de sigilo legal.

Essa recomendação ainda está pendente de monitoramento, que será realizado no âmbito do TC 018.798/2025-0.
Nos presentes autos, diante do achado relativo à falta de transparência, a equipe de auditoria propõe a seguinte medida (peça 73, p. 33):

*187.6. **Dar ciência** à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em especial da Cotação de Preços 05/2024 e do Contrato 057/FP-2024/00, evidenciada pela divulgação incompleta, intempestiva e de difícil acesso de documentos e dados nos canais oficiais de transparência e/ou no TransfereGov, em possível desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como às disposições contidas nos arts. 54, § 2º, 94, § 3º, e 174 c/c art. 175 da Lei 14.133/2021, arts. 2º, parágrafo único, 3º, incisos I, II e IV, e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 3º-A e 4º-A, da Lei 8.958/1994, dos arts. 38, § 5º, e 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018 e art. 3º, do Decreto 8.241/2014, e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente ao Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)*

Ao ver do Ministério Público de Contas, além da proposta de ciência aos diversos atores, cuja redação merece alguns ajustes, adiante explicitados, cabe a expedição de determinação corretiva, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º, inciso I, e 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, para dar

concretude ao mandamento contido no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, à semelhança do que foi decidido pelo Tribunal no item 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário. Nessa linha, propõe-se ***determinar*** *ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias,* ***plano de ação*** *para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão. Tal medida certamente contribuirá para a adequada transparência da execução de convênios para PDI, permitindo o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos.*
Quanto à proposta de ciência, propõe-se alteração na sua redação, para que fique da seguinte forma:

- Dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF), em especial informações sobre a Cotação de Preços 05/2024, o Contrato 057/FP-2024/00 e seus aditivos, o termo do Convênio 01.22.0592.00, seus aditivos e respectivo detalhamento da aplicação dos recursos, e as prestações de contas parciais do convênio, que não estão nos canais oficiais de transparência dos partícipes nem no Transferegov.br, em desconformidade com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 8.958/1994, com o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, 3º e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no art. 4º-A da Lei 8.958/1994, no art. 27-A da Lei 10.973/2004, nos arts. 38, § 5º, 45, § 9º, 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018, na cláusula sétima, item 1, alínea "l", "iii", e na cláusula oitava, item 1, alínea "m", do termo do Convênio 01.22.0592.00, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)

III

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, mas com os seguintes ajustes:
a) alterar a proposta de ciência contida no item 187.6 do Relatório de Auditoria (peça 73, p. 33), para que tenha a seguinte redação:

- Dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação PATRIA), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que foi identificada insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas às contratações e à aplicação dos recursos públicos destinados ao Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), objeto do Convênio 01.22.0592.00 (Siafi 1AALRF), em especial informações sobre a Cotação de Preços 05/2024, o Contrato 057/FP-2024/00 e seus aditivos, o termo do Convênio 01.22.0592.00, seus aditivos e respectivo detalhamento da aplicação dos recursos, e as prestações de contas parciais do convênio, que não estão nos canais oficiais de transparência dos partícipes nem no Transferegov.br, em desconformidade com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 8.958/1994, com o disposto nos arts. 2º, parágrafo único, 3º e 8º, caput e § 1º, incisos II, III, IV e V, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), no art. 4º-A da Lei 8.958/1994, no art. 27-A da Lei 10.973/2004, nos

arts. 38, § 5º, 45, § 9º, 48, inciso IV, alínea "b" e § 2º, e 54, parágrafo único, do Decreto 9.283/2018, na cláusula sétima, item 1, alínea "l", "iii", e na cláusula oitava, item 1, alínea "m", do termo do Convênio 01.22.0592.00, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente o Acórdão 1.178/2018-TCU-Plenário, que exige mecanismos permanentes e efetivos de transparência ativa para entidades que gerenciam recursos públicos, ressalvadas apenas as hipóteses de sigilo legalmente fundamentadas; (Achado III.4)

b) incluir a expedição de determinação, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º, inciso I, e 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão;
c) autorizar a criação de processo apartado para o monitoramento da determinação acima proposta."
É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade de auditoria de conformidade, para avaliar a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) – equipamento destinado à produção de radioisótopos – no Município de Iperó/SP, com foco na contratação e na execução do Contrato 057/FP-2024/00, referente às obras de infraestrutura básica do empreendimento. Os trabalhos foram conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), no período de 25/5/2026 a 21/8/2026.

2. Inicialmente, considero oportuno situar a função de cada um dos partícipes que atuam no financiamento e na execução das obras do RMB, uma vez que a compreensão dessa engenharia institucional é pressuposto para a correta avaliação das impropriedades apontadas pela equipe técnica.

3. O RMB é custeado, em sua maior parte, com recursos não reembolsáveis oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), cuja receita não decorre de uma única origem, mas de um conjunto de fontes distintas, como contribuições setoriais vinculadas a diferentes segmentos econômicos, dotações consignadas anualmente na Lei Orçamentária, rendimentos financeiros e retornos de operações de crédito, entre outras.

4. O empreendimento também está inserido no Novo Programa de Aceleração do Crescimento, o que reforça sua relevância na agenda de investimentos federais, sem, contudo, alterar a natureza plural das fontes que sustentam seu financiamento.

5. A operacionalização desses recursos não é feita diretamente pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a quem compete a gestão superior do Fundo, mas por sua agência executiva, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que atua como secretaria-executiva do FNDCT. É a Finep quem figura como concedente no instrumento de transferência de recursos ao empreendimento – no caso, o Convênio 01.22.0592.01.

6. A celebração desse tipo de ajuste entre a Finep e uma fundação de apoio é expressamente autorizada pelo ordenamento jurídico. De acordo com art. 3º-A da Lei 10.973/2004, a Finep pode celebrar convênios e contratos com fundações de apoio, por prazo determinado, com a finalidade de viabilizar, inclusive nos planos administrativo e financeiro, projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação de instituições científicas, tecnológicas e de inovação, desde que haja anuência expressa da instituição apoiada. É justamente esse o fundamento legal que ampara o Convênio 01.22.0592.01, do qual decorrem as obrigações de execução, gestão e prestação de contas ora examinadas.

7. No arranjo em exame, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) figura como interveniente executora do convênio. Cabe a ela, na condição de instituição apoiada e detentora do conhecimento técnico especializado sobre o projeto nuclear, orientar tecnicamente a execução das

obras, validar as especificações de engenharia e acompanhar, sob o aspecto técnico, a atuação da fundação de apoio.

8. A gestão administrativa e financeira dos recursos repassados pela Finep, por sua vez, foi atribuída à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), que figura como convenente. É essa fundação de apoio que, nessa qualidade, selecionou e celebrou, na condição de contratante, o Contrato 057/FP-2024/00 com a empresa Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda. O referido negócio jurídico teve por escopo a execução das obras de infraestrutura do sítio do empreendimento: finalização do projeto detalhado, terraplenagem, pavimentação, drenagem e construção de ponte sobre o Ribeirão do Ferro, além de medidas associadas ao componente ambiental.

9. Esse contrato foi firmado em 19/12/2024 (data-base: out./2024) no valor de R$ 31.581.793,79. Já houve a assinatura de quatro termos aditivos, que acrescentaram R$ 7.244.253,17 (+22,94%). Assim, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 38.826.046,95.

10. A equipe de fiscalização registrou quatro achados de auditoria e propôs, essencialmente, a expedição de uma recomendação, uma fixação de prazo para encaminhamento de novo termo aditivo para correção dos preços unitários de serviços acrescentados e seis ciências sobre impropriedades identificadas.

11. Por ter requerido oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito da unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU (por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira) manifestou-se de acordo com a essência da proposta. Sugeriu, ainda, a melhoria da redação de uma ciência sobre transparência ativa e acrescentou uma determinação ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos para que elaborem plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018 (assunto também envolvendo a transparência ativa).

12. Manifesto-me essencialmente de acordo com os pareceres precedentes, inclusive com os ajustes propostos pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

13. O primeiro achado trata da incompatibilidade entre o cronograma físico do empreendimento e a disponibilidade efetiva de recursos orçamentários e financeiros para sua conclusão. A equipe técnica constatou que, a despeito de o RMB contar com fonte de financiamento estável (o FNDCT) e estar contemplado no Novo PAC, os aportes anuais efetivamente liberados têm ficado aquém das necessidades do cronograma físico-financeiro planejado. Esse quadro foi agravado pela redução de R$ 300 milhões nas dotações consignadas ao empreendimento na Lei Orçamentária Anual de 2025.

14. Essa limitação orçamentária já produziu efeitos concretos sobre a execução contratual. Parte do escopo originalmente previsto para a infraestrutura do sítio precisou ser suprimida do Contrato 057/FP-2024/00 e posteriormente reincorporada por meio de aditivos, ao passo que outra parcela dos serviços foi segmentada para contratação futura, em obras tecnicamente interdependentes daquelas já em execução. A unidade técnica associou esse quadro a riscos de descontinuidade, aumento de custos por remobilizações e recontratações, perda de economia de escala e enfraquecimento da governança do empreendimento.

15. Tais consequências, no meu entendimento, decorrem da falta de previsibilidade orçamentária identificada. Não se trata de apontar responsabilidade por ato de gestão, mas de uma fragilidade estrutural relacionada à alocação de recursos do FNDCT ao empreendimento, cuja superação depende de decisão no âmbito da governança do próprio Fundo. Por essa razão, acompanho a proposta de recomendação ao Conselho Diretor do FNDCT, para que a relevância estratégica do RMB seja considerada nas decisões de alocação orçamentária do Fundo, e dê ciência ao MCTI e ao próprio Conselho Diretor sobre o descompasso identificado entre o financiamento disponibilizado e o cronograma do empreendimento.

16. O segundo achado envolve a formação de preços dos serviços incorporados ao Contrato 057/FP-2024/00 por meio de seus quatro termos aditivos. A auditoria constatou que os itens novos foram precificados a partir de referenciais de mercado (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil e Sistema de Custos Referenciais de Obras), acrescidos do BDI de 25% praticado pela contratada, sem que se replicasse o desconto de 25% obtido pela Fundação Pátria na licitação em relação ao orçamento-base da Administração.

17. Essa prática, embora não configure, isoladamente, incompatibilidade dos preços com os valores de mercado, contraria o regime dos arts. 14 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013, que vedam a redução, por meio de aditamento contratual, da vantagem econômica obtida pela Administração no certame. A jurisprudência desta Corte já assentou entendimento nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 2.466/2009, 2.440/2014 e 855/2016, todos do Plenário.

18. Refeito o cálculo pela equipe de auditoria com aplicação da metodologia legalmente prevista, consistente na preservação dos coeficientes de consumo das composições de custo, atualização dos referenciais e aplicação do desconto do certame sobre o resultado, apurou-se diferença de R$ 677.749,43 (data-base out./2024) entre o que foi efetivamente pago e o que seria devido pelos itens acrescidos.

19. Diante da concordância expressa manifestada pela Cnen e pela Fundação Pátria com o apontamento e do compromisso por elas assumido de adotar as medidas corretivas cabíveis, entendo que a hipótese não demanda determinação corretiva, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sendo suficiente a fixação de prazo para que as entidades comprovem a correção dos valores, preservada a continuidade da execução contratual e do cronograma físico da obra.

20. O terceiro achado reúne um conjunto de deficiências correlatas identificadas na condução do Contrato 057/FP-2024/00, relacionadas (i) à ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários; (ii) à insuficiência dos critérios de medição e pagamento dos serviços; e (iii) a falhas na gestão da execução contratual, incluindo a apuração de responsabilidades por atrasos e a formalização da análise técnica de subcontratadas.

21. Quanto ao primeiro ponto, a equipe identificou que o instrumento convocatório não fixou critérios de aceitabilidade de preços unitários, em descompasso com o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e com a Súmula TCU 259. Essa lacuna permitiu distorções relevantes entre os valores do orçamento de referência e os da proposta vencedora, notadamente no item referente à ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

22. Como observou a unidade técnica, essa superestrutura correspondia a 8,3% do orçamento de referência, mas, na planilha da Schunck Terraplenagem e Transporte Ltda., esse item corresponde a 23,4% do valor contratual. Em outro panorama, o preço contratado para execução da ponte foi maior que o dobro do previsto no orçamento de referência, tendo a AudElétrica identificado diferenças significativas em serviços específicos, como no de execução de fundação em hélice contínua e no de blocos de apoio dos pilares da ponte, com preços aproximadamente dez e quatro vezes superiores aos referenciais, respectivamente.

23. Essa variação não configura, por si só, dano ao Erário, pois o preço global da proposta vencedora manteve-se compatível com o orçamento estimado.

24. Não obstante a ausência de materialização de prejuízo financeiro até o presente momento, essa distorção configura risco relevante à Administração, pois pode ser utilizada para viabilizar a ocorrência do que a doutrina e a jurisprudência deste TCU denominam “jogo de planilha”. Trata-se de prática pela qual o licitante/contratado distribui, de forma estrategicamente desproporcional, os valores atribuídos aos itens que compõem sua planilha orçamentária, inflando os preços unitários de serviços cujos quantitativos tendem a ser aumentados por meio de termos aditivos e subfaturando outros que sofreram redução em suas quantidades.

25. Com isso, a proposta mantém-se formalmente competitiva no cotejo do valor global, sem que essa vantagem reflita, de fato, uma equação econômico-financeira equilibrada para toda a extensão da execução contratual.

26. Nesse cenário, entendo que se faz suficiente dar ciência da falha aos responsáveis e aos demais interessados na gestão do contrato, pois alerta o gestor para o risco identificado e exige vigilância redobrada na análise de eventuais pleitos de aditivo relacionados à ponte sobre o Ribeirão do Ferro.

27. Quanto ao segundo ponto, não foram localizados critérios detalhados de medição para os serviços contratados. Os artefatos da contratação não continham definição clara de marcos físicos, de produtos verificáveis e de requisitos de aceitação, omissões que reduzem a transparência, a objetividade, a rastreabilidade e a segurança jurídica das medições e dos pagamentos.

28. Entretanto, como não houve evidências de dano ao Erário, concordo com a unidade técnica em expedir ciência dessa impropriedade.

29. No que tange especificamente às fragilidades na gestão do cronograma físico-financeiro e na apuração de responsabilidades por atrasos, a equipe de fiscalização constatou que a maioria dos serviços classificados como de infraestrutura única, assim entendidos os serviços preliminares e transitórios (instalação e administração do canteiro de obras, topografia, controle tecnológico, vigilância patrimonial e instalação e operação de lavarodas), apresentou, em razão dos termos aditivos firmados ao longo da execução contratual, aumento de custos proporcionalmente superior ao verificado nos demais serviços contratados.

30. Merece destaque, nesse contexto, o subitem 1.2 (instalação e administração do canteiro de obras), cujo valor contratual sofreu incremento de aproximadamente 70% em relação ao originalmente pactuado. Esse percentual discrepa significativamente da variação de custos observada no conjunto dos demais serviços do empreendimento (20,25%), o que evidencia tratamento desproporcional conferido a esse item específico ao longo dos aditivos celebrados.

31. Uma das causas identificadas para essa elevação está relacionada à circunstância de que parte da infraestrutura única passou a ser medida, faturada e paga já a partir do primeiro mês de execução contratual, em contrariedade à previsão originalmente contida no cronograma físico-financeiro aprovado. Conforme os estudos iniciais, a contratada dispunha de doze meses para a conclusão do empreendimento, sendo os dois primeiros destinados à consolidação dos projetos executivos e os dez subsequentes reservados à execução física das obras (período no qual deveriam ser pagos os serviços de infraestrutura única).

32. Essa antecipação não veio acompanhada de estudos técnicos, análises de engenharia ou justificativas formais que demonstrassem a necessidade ou a conveniência dessa alteração em relação ao cronograma original. A ausência de tal motivação técnica compromete a rastreabilidade da decisão e impede a verificação de que a antecipação tenha decorrido de razão legítima, e não de mera conveniência em benefício da contratada.

33. Verificou-se, ainda, que parte desses itens continuou sendo remunerada mensalmente ao longo das prorrogações contratuais (após o 4º termo aditivo, o prazo de execução passou a ser de dezessete meses), como é o caso da administração local. Essa sistemática de medição, ao desvincular o pagamento da administração local do real progresso da obra, enseja a antecipação irregular de pagamentos à construtora contratada, em desconformidade com a jurisprudência consolidada do TCU sobre o tema, a exemplo dos Acórdãos 456/2026, 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016 e 845/2021, todos do Plenário.

34. Considerando que a obra se encontra em execução, entende-se que a medida cabível é dar ciência desse fato aos órgãos e entidades envolvidos na gestão e na fiscalização do contrato, para que esses: (i) avaliem, à luz da documentação técnica disponível, se havia motivação legítima para a antecipação verificada; e (ii) adotem, caso não identificada tal justificativa, as providências necessárias à promoção dos devidos descontos ou compensações nas medições futuras, de modo a restabelecer a correspondência entre os pagamentos realizados e o efetivo avanço físico da obra.

35. O relatório de auditoria também registra a ausência de análise técnico-formal e aprovação das subcontratadas.

36. O Termo de Referência RMB-I00-00-CT-C-3200-TR-001, em seu subitem 7.3, exigiu da proponente a comprovação de capacidade técnico-operacional, mediante atestados, para os serviços de elaboração de projeto detalhado e de construção da ponte sobre o Ribeirão do Ferro. Esse mesmo subitem estabeleceu que, em caso de subcontratação desses serviços, a subcontratada deveria submeter previamente seus próprios atestados de capacidade técnica à Administração para aprovação.

37. Verificou-se que os serviços de elaboração do projeto da ponte foram subcontratados junto à empresa Copem Consultoria e Projetos de Engenharia de Estruturas S/S Ltda. (Copem), e os serviços de construção da ponte junto à empresa Resolute Engenharia Ltda. (Resolute). Em ambos os casos, não houve a formalização da comprovação da capacidade técnica dessas subcontratadas antes do início da execução dos respectivos serviços, tampouco manifestação prévia da Administração sobre o tema.

38. A Cnen informou que a aceitação das subcontratações ocorreu no âmbito de reuniões técnicas, sem documento formal e prévio de análise da capacidade técnica das empresas Copem e Resolute. Esse procedimento contraria o entendimento consolidado do TCU, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário, segundo o qual a subcontratação de parcela do objeto para a qual o edital exigiu atestados de qualificação técnica depende de análise e juntada aos autos da documentação comprobatória da capacidade técnica da subcontratada, não bastando a mera autorização formal da subcontratação.

39. A Cnen e a Fundação Pátria, porém, encaminharam os atestados técnicos dessas empresas e apresentaram esclarecimentos que permitem verificar que ambas possuíam capacidade técnica compatível com os serviços executados, afastando a hipótese de subcontratação de empresas tecnicamente inabilitadas para os escopos de projeto detalhado e construção da ponte.

40. Não havendo, portanto, indício de que a Administração tenha permitido a execução dos serviços por empresa tecnicamente inapta, mas apenas uma falha de natureza procedimental já esclarecida nos autos, propõe-se dar ciência da irregularidade aos gestores, com a finalidade de prevenir sua ocorrência em futuras contratações.

41. Por último, a equipe de auditoria relatou dificuldade de acesso direto a documentos essenciais à fiscalização, tendo sido necessário solicitá-los formalmente às entidades envolvidas, e constatou que os dados sobre a execução contratual e a aplicação dos recursos não estavam integralmente disponíveis, de forma completa e tempestiva, nos canais oficiais de transparência das instituições.

42. Antes de tratar do mérito da impropriedade, é preciso esclarecer que o Convênio 01.22.0592.01 está inserido no arcabouço normativo próprio dos instrumentos financiados pelo FNDCT, disciplinado, entre outros, pelas Leis 8.958/1994 e 10.973/2004 – e seus respectivos regulamentos (Decretos 8.241/2014, 7.423/2010 e 9.283/2018). Para além dessas normas, deve-se ter em vista que inexiste o dever de transparência absoluta e irrestrita aos projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, especialmente quando o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 7º, § 1º, da Lei 12.527/2011).

43. Tratando-se o RMB de instalação nuclear estratégica, é razoável reconhecer que determinados aspectos técnicos e administrativos do projeto possam legitimamente comportar restrição de acesso, cabendo ao gestor avaliar, caso a caso, a extensão dessa reserva. Some-se a isso o disposto no art. 45, § 9º, do Decreto 9.283/2018, segundo o qual as despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do referido Decreto, dispensada a inserção de notas fiscais, comprovantes ou recibos.

44. A despeito dessas considerações, salvo em relação aos documentos mencionados no Decreto 9.283/2018, entendo que a situação concreta examinada nestes autos não se enquadra na hipótese de mitigação legítima da transparência. O objeto sob exame corresponde a obras civis de infraestrutura (terraplenagem, pavimentação, drenagem e construção de ponte), ou seja, não contém informação técnica sensível relacionada ao projeto nuclear propriamente dito.

45. Dessa forma, ainda que se reconheça que o gestor dispõe de margem de avaliação para mitigar a transparência ativa em relação a informações efetivamente sensíveis do empreendimento, tal margem não alcança as contratações de obras civis de infraestrutura como as ora examinadas, que devem observar o princípio da publicidade previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, bem como o art. 4º-A da Lei 8.958/1994 e o art. 27-A da Lei 10.973/2004.

46. Destaco, ainda, que o registro das despesas na plataforma eletrônica prevista no art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018 depende de sistema que, mais de oito anos após a publicação do decreto, ainda não foi desenvolvido. Como observado pelo Ministério Público junto ao TCU, a Finep utiliza plataforma própria para o processamento dos convênios, a qual não possui módulo de acesso livre ao público, e o Transferegov.br não contém registro do Convênio 01.22.0592.01. Essa lacuna estrutural dificulta o cumprimento, pelos partícipes, dos deveres de transparência ativa aplicáveis à execução de convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

47. Nesse contexto, acolho a proposta do MPTCU de determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os prazos de início e de conclusão. Essa determinação segue a linha adotada por este Tribunal no subitem 9.2 do Acórdão 1.178/2018-Plenário, em situação análoga relativa ao sistema previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010.

48. Quanto à impropriedade em si, entendo pertinente dar ciência às instituições envolvidas, com a ressalva expressa de que a avaliação do nível de publicidade cabe ao gestor em cada caso concreto.

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

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2760/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.624/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
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 relatório de auditoria de conformidade nas obras de implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB),

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

9.1. recomendar ao Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CD-FNDCT), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, nas deliberações relativas à alocação de recursos do Fundo, considere a relevância estratégica do Reator

Multipropósito Brasileiro (RMB) com vistas a conferir maior previsibilidade ao financiamento do empreendimento e reduzir o risco de descontinuidade, atrasos e aumento de custos decorrentes da insuficiência de recursos;

9.2. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência e a baixa previsibilidade dos recursos destinados à implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) comprometem a compatibilidade entre o fluxo de financiamento e o cronograma físico-financeiro do empreendimento, em desconformidade com os arts. 1º e 11, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei 11.540/2007 e com o § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, com os princípios da eficiência e da economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e com o dever estatal de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no art. 218 da Constituição Federal;

9.3. fixar prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), em conjunto com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), encaminhe a este Tribunal cópia de termo aditivo de ajuste ao Contrato 057/FP-2024/00 – ou de outro instrumento juridicamente adequado – para corrigir os preços dos serviços acrescentados ao negócio jurídico, mantendo-se o percentual de desconto obtido na contratação inicial, nos termos dos arts. 14 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013;

9.4. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de critérios objetivos de aceitabilidade de preços unitários relevantes na contratação de obras e serviços de engenharia contraria o art. 11 do Decreto 7.983/2013 e a Súmula TCU 259;

9.4.2. a insuficiência dos critérios de medição e pagamento, associada à ausência de mecanismos de controle da aderência entre pagamentos e avanço físico da obra, contraria o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.3. a ausência de avaliações formais dos impactos financeiros das prorrogações contratuais e de apuração tempestiva das responsabilidades pelos atrasos é incompatível com o art. 12 do Decreto 7.983/2013;

9.4.4. a falta de formalização da análise da capacidade técnica de subcontratadas responsáveis por parcelas do objeto sujeitas à qualificação técnica contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 963/2024-Plenário; e

9.4.5. a medição da administração local da obra por valor mensal fixo, em descompasso com o avanço físico do empreendimento, configura a antecipação irregular de pagamentos à empresa contratada e contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.369/2011, 2.622/2013, 2.440/2014, 1.247/2016, 845/2021 e 456/2026, todos do Plenário;

9.5. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências (Fundação Pátria), à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a insuficiência de transparência ativa na divulgação de informações relativas à Cotação de Preços 05/2024 e ao Contrato 057/FP-2024/00 contraria o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei 14.133/2021, ressalvando-se, contudo, o dever de o gestor avaliar, em cada caso concreto, o nível de publicidade adequado à luz do disposto no art. 7º, § 1º, da Lei 12.527/2011;

9.6. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para que, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, elabore, no prazo de 60 dias, plano de ação para o desenvolvimento da plataforma eletrônica de que trata o art. 38, § 5º, do Decreto 9.283/2018, com a descrição das medidas a serem adotadas, a identificação dos responsáveis e os

prazos de início e de conclusão;

9.7. dar ciência desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO-Congresso Nacional), à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Conselho Diretor do FNDCT (CD-FNDCT) e à Fundação Parque de Alta Tecnologia da Região de Iperó e Adjacências;

9.8. autuar processo apartado para o monitoramento da determinação contida no subitem 9.6 desta deliberação; e

9.9. autorizar o arquivamento dos presentes autos após juntada, pela Cnen e pela Fundação Pátria, das evidências do saneamento da impropriedade identificada no subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2760-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.863/2026-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado da Paraíba - DNIT/Ministério dos Transportes (MT)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCOBRAS 2026. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. OBRAS REMANESCENTES DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E SEGURANÇA DA BR-230/PB. DEFICIÊNCIAS E DESATUALIZAÇÕES NO PROJETO EXECUTIVO DE REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE REVISÕES DE PROJETO EM FASE DE OBRAS. IMPROPRIEDADES EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS E CONTRATUAIS. FRAGILIDADES NA ANÁLISE DOS EFEITOS DA INTERSEÇÃO DO COMPLEXO PONTE DO FUTURO SOBRE O NÍVEL DE SERVIÇO DA RODOVIA. DEFICIÊNCIAS NO ACOMPANHAMENTO E NA COMUNICAÇÃO DE DEMANDA JUDICIAL. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO GLOBAL E DE DANO AO ERÁRIO. INDICADOR DE PERCEPÇÃO DE MATURIDADE DE PROJETOS (iPMP) DE 35%. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026).

2. O aludido ajuste foi celebrado em 28/8/2023, pelo valor de R$ 151.387.682,28, o que representou um desconto de 2,6% sobre o preço estimado na licitação. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com aumento de R$ 21.479.496,19. O novo valor do ajuste passou para R$ 179.141.763,97, um incremento de 18,3% frente ao pactuado originalmente.

3. No momento da vistoria, as obras estavam em andamento, com avanço medido de 76,71% do valor total do contrato.

4. A contratação atual sucede empreendimento marcado por dificuldades de execução. Originalmente, as obras de adequação da BR-230/PB, entre os km 0,00 e 28,10, foram objeto do Contrato 919/2016, celebrado com o Consórcio Construcap-Copasa, que acabou rescindido em fevereiro de 2020, após sucessivas paralisações e com apenas cerca de 30% dos serviços executados.

5. Conforme apurado no TC 029.313/2020-1, as causas desse ritmo irregular foram deficiências no projeto executivo, problemas relacionados às desapropriações e dificuldades no remanejamento de redes de concessionárias.

6. Após a rescisão, o Dnit celebrou o Termo de Execução Descentralizada 231/2020 com o Exército Brasileiro, com vistas à execução de intervenções emergenciais e à preservação dos serviços já realizados. Os trabalhos foram conduzidos pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção até abril de 2023. Posteriormente, o Dnit contratou a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., por R$ 2,89 milhões, para consolidar e atualizar os projetos remanescentes, que serviram de base ao RDC Eletrônico 174/2023-13 e ao atual Contrato 434/2023.

7. Nesse contexto, a auditoria teve por objetivo fiscalizar o contrato celebrado para execução do remanescente das obras, a partir de quatro questões: "*(i) o procedimento licitatório foi regular; (ii) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada; (iii) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado; e (iv) qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento, avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)*".

8. Os trabalhos compreenderam exame documental, conferência de cálculos, consultas aos sistemas do Dnit e inspeção física, inclusive com utilização de drone, além da análise dos processos administrativos, medições, orçamento-base, projetos de engenharia e relatórios da empresa supervisora. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 186.002.381,91, correspondente aos valores empenhados no Contrato 434/2023 até junho de 2026.

9. Após a conclusão da auditoria, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir com os ajustes que entendi pertinentes:

"*III. Achados de auditoria*

III.1. Projeto de engenharia deficiente

43. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas de projeto identificadas foram saneadas por meio da 1ª e 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

44. Situação encontrada:

45. Deficiências de concepção, omissões técnicas e inconsistências orçamentárias no projeto executivo de referência (Anexo V) e seus impactos na execução do contrato SR/PB 434/2023.

46. Contextualização Geral

47. A auditoria técnica realizada nas planilhas orçamentárias e memórias justificativas do Contrato SR/PB 434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA) revelou que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V do Edital) — elaborado para nortear a execução do remanescente das obras de duplicação, adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38) — foi licitado contendo falhas de concepção, anacronismos normativos, além de omissões cadastrais e logísticas originárias.

48. Tais deficiências impossibilitaram o avanço regular das frentes de serviço e demandaram reformulações em fase de execução contratual, as quais foram saneadas mediante a formalização da 1ª e da 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO).

49. Falhas de Concepção e Omissões Técnicas Saneadas na 1ª RPFO (Julho/2024)

50. As alterações aprovadas no âmbito da 1ª RPFO decorreram de deficiências primárias na realização de vistorias de campo, levantamentos topográficos e compatibilização de projetos por parte da projetista original:

51. a) Conflito Geométrico com Postes de Energia (km 10,00 ao km 13,34): O projeto geométrico referencial das vias marginais foi desenvolvido sem a realização de um levantamento cadastral físico básico das redes aéreas de distribuição de energia elétrica pertencentes à concessionária local. Na fase de locação topográfica da obra, constatou-se que dezenas de postes de alta e média tensão estavam posicionados diretamente dentro da plataforma de rolamento projetada para o tráfego de veículos. A correção técnica exigiu uma readequação geométrica localizada na via marginal decrescente para desviar dos postes e estreitar a seção transversal típica, reduzindo o quantitativo de postes em conflito direto de 112 para 82 estruturas (evidência 22, p. 67 e 160-170).

52. b) Invasão de Limite da Floresta Nacional (FLONA) (Estacas 464 a 474): Ocorreu um erro de compatibilização cadastral na definição dos limites da faixa de domínio lindeira. O projetista original não cruzou as coordenadas do traçado com a demarcação física da FLONA (unidade de conservação ambiental de proteção integral), fazendo com que o talude de terraplenagem (offset de aterro) projetado invadisse fisicamente a área de preservação. O projeto teve de ser modificado emergencialmente para estreitar a plataforma, suprimir uma faixa de rolamento e incluir o projeto de um muro de contenção em concreto armado para paramentar verticalmente o aterro e impedir o soterramento da vegetação protegida (evidência 22, p. 69-70).

53. c) Aterro sobre rua lateral acarretando desapropriações desnecessárias (Estacas 540 a 556): O projeto executivo de referência previu a implantação de uma saia de aterro em talude natural livre sobre uma área ladeada por edificações urbanas consolidadas. A execução dessa geometria de terraplenagem convencional exigiria desapropriações em massa de comércios e residências nas laterais da rodovia, provocando severos entraves judiciais e atrasos crônicos ao cronograma físico das obras. O projeto teve de ser modificado, o talude convencional foi suprimido e substituído pela construção de um muro de contenção vertical em concreto armado para servir de paramento ao aterro da rodovia. Essa alteração conteve o maciço de terra verticalmente dentro da faixa de domínio, permitindo a implantação concomitante da via marginal direita e a preservação integral de todas as edificações lindeiras (evidência 22, p. 70).

54. d) Omissão de Escoramento de Valas de Drenagem (NR 18): O projeto referencial omitiu os quantitativos e a especificação de escoramento de valas para a implantação dos coletores pluviais profundos. Ignorou-se que o subleito local é composto por solos de comportamento puramente granular (areia e brita sem coesão), nos quais o taludamento livre das paredes da vala é fisicamente impossível. Ademais, o projeto só previa escoramento para profundidades superiores a 2,00 m, negligenciando a exigência da norma regulamentadora NR 18, que obriga a proteção contínua de valas com profundidade a partir de 1,25 m. A correção exigiu a inclusão corretiva de quantitativos de escoramento contínuo de madeira com pontaletes e tábuas para resguardar a segurança dos operários (evidência 22, p. 68-69).

55. e) Omissão de Obstáculos Físicos de Contratos Anteriores (km 12,00): Constatou-se uma falha de vistoria de campo na elaboração do projeto do remanescente. O projetista desconsiderou que dezenas de vigas pesadas de concreto protendido e placas de terra armada inservíveis, abandonadas por consórcios de contratos anteriores, estavam fisicamente estocadas sobre o leito projetado para a nova via marginal esquerda, bloqueando o avanço das máquinas. A correção exigiu a criação extraordinária de itens de transporte pesado com guindastes e cavalos mecânicos equipados com dolly de 4 eixos para remanejar as peças estruturais para o km 11,00 (evidência 22, p. 69).

56. f) Falha de Investigação Geotécnica de Subleito (Estacas 532 a 555 - Marginal Direita): O projeto de pavimentação foi elaborado sem a execução de sondagens superficiais e ensaios geotécnicos adequados no subleito das marginais. Ao iniciar a terraplenagem, constatou-se que a fundação do pavimento era composta por solo altamente contaminado por lixo urbano, restos de demolição e matéria orgânica, sem capacidade de suporte estrutural. A correção demandou o rebaixamento emergencial do greide para a remoção e bota-fora de 2.670,51 m³ de material inservível, com a devida substituição por solo qualificado de jazida de empréstimo (evidência 22, p. 71-72).

57. g) Incompletude de Obras de Contenção de Contratos Anteriores (CTDs 205 e 205A): O projeto executivo remanescente baseou-se na premissa puramente teórica e equivocada de que o executor anterior (1º Batalhão de Engenharia de Construção - 1º BEC) entregaria as obras de contenção ao lado dos CTDs 205 e 205A totalmente concluídas. Com a assunção do trecho pelo consórcio privado, verificou-se que as estruturas estavam inacabadas e abandonadas, exigindo a inclusão de quantitativos extras na planilha de obras complementares para sua conclusão estrutural (evidência 22, p. 69).

58. Deficiências Técnicas e Inconsistências Orçamentárias Saneadas na 2ª RPFO (Março/2026)

59. A aprovação da 2ª RPFO consolidou a necessidade de retificar especificações inadequadas e erros matemáticos que comprometiam a integridade física e orçamentária do empreendimento.

60. h) Falha Crítica de Especificação de Pavimento da Ciclovia (TSD para CBUQ): O projeto original especificou o revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para a pista de rolamento da ciclovia. Destaca-se que o TSD é um revestimento que não tolera os esforços tangenciais severos provocados pelas frenagens e manobras nos acessos residenciais e comerciais lindeiros, sofrendo rápida desagregação. Adicionalmente, a largura projetada da ciclovia de apenas 2,00 m impossibilitava fisicamente a operação e o controle de espessura por meio de vibroacabadoras e rolos compactadores convencionais. A correção técnica exigiu a substituição do TSD por Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com espessura de 4,00 cm, de modo a garantir a impermeabilização e a vida útil do pavimento (evidência 23, p. 64-65 e 215).

61. i) Omissão de Dispositivos de Drenagem Superficial (Alagamentos Locais): O projeto de drenagem original omitiu a implantação de dispositivos de captação longitudinal de águas em diversos pontos baixos da pista marginal, gerando empoçamento sistemático de águas pluviais sobre o asfalto acabado e riscos de aquaplanagem aos usuários. A correção demandou a inclusão corretiva de novos quantitativos de canaletas retangulares de concreto armado com grelha de concreto para captação linear de águas pluviais em frentes de acúmulo crítico (evidência 23, p. 62 e 199-207).

62. j) Erro de Cadastro e Diagnóstico de Iluminação Pública (Subestações de Energia): O projeto original de iluminação pública baseou-se no reaproveitamento e simples conexão das subestações aéreas existentes ao longo do trecho. Contudo, a vistoria realizada pela empresa supervisora das obras, a Maia Melo Engenharia Ltda., em atendimento a uma determinação formal da fiscalização técnica da Unidade Local do DNIT em João Pessoa/PB constatou que duas subestações estavam danificadas e inoperantes por falta de condições técnicas de manutenção, e três haviam sido furtadas durante o período de paralisação do trecho. A correção exigiu a inclusão de

novos itens para o fornecimento e instalação de cinco novas subestações elétricas de 30 kVA montadas em postes de concreto (evidência 23, p. 69 e 266-286).

63. k) Incompatibilidade Orçamentária/Planilha de Concretagem: Constatou-se um erro matemático de consistência na planilha de orçamentação referencial do certame. Os quantitativos de lançamento mecânico de concreto com bomba-lança não guardavam correlação de proporcionalidade com os quantitativos correspondentes do item de adensamento de concreto por vibrador de imersão, o que foi saneado de forma linear para evitar prejuízos de faturamento na execução das Obras de Arte Especiais (OAEs) (evidência 23, p. 68, 120-121, 164-168).

64. l) Omissão de Espaço Físico para Produção de OAEs (Logística Pesada): O projeto previu que a confecção de vigas pré-moldadas pesadas, pré-lajes e escamas de terra armada para as passarelas e viadutos ocorreria nas frentes de serviço das próprias obras. O projetista desconsiderou que as OAEs estão localizadas em áreas metropolitanas extremamente adensadas, estreitas e sem espaço físico para canteiros de produção industrial. A correção demandou a transferência compulsória da fabricação para um canteiro industrial externo, exigindo a inclusão de itens e composições de preços novos para custear a carga, movimentação e transporte rodoviário pesado das vigas e escamas de concreto do canteiro externo até o local de lançamento (evidência 23, p. 68-69).

65. m) Omissão de Atualização dos Projetos de Passarelas (Estacas 134 e 185) e Anacronismo Normativo de OAEs (NBR 7188): O projeto executivo remanescente foi colocado em licitação sem a necessária atualização das passarelas de pedestres e viadutos. No caso das passarelas das Estacas 134 + 5,00 e 185 + 13,84, o DNIT utilizou projetos geométricos desatualizados elaborados pela Contécnica (evidência 27, p.224). Na fase de locação física, constatou-se que a passarela projetada para a Estaca 134 + 5,00 colidia fisicamente com o geométrico rodoviário de duplicação, o qual havia suprimido a terceira faixa naquele ponto específico, exigindo paralisação e redesenho estrutural para diminuição do vão central. (evidência 27, p. 224) Além disso, as OAEs foram originalmente calculadas sob as premissas da antiga norma NBR 7188:1982, obrigando o DNIT a contratar o escritório Vitório & Melo Projetos Estruturais em fase de obras para realizar o completo recálculo estrutural das passarelas e dos viadutos das Estacas 593 + 0,00 e 647 + 0,00 para adequação aos coeficientes de impacto da moderna NBR 7188:2013 (evidência 32, p. 73), o que gerou um acréscimo de 17 % na taxa de armaduras CA-50 dos apoios centrais do viaduto da Estaca 647 (evidência 32, p. 74).

66. Conclusão

67. O exame detalhado das Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO) evidencia que o Projeto Executivo de Referência (Anexo V) foi colocado em licitação sem o devido nível de maturação e sem saneamento prévio de campo. A necessidade de aditamentos que somaram 18,33% de acréscimo sobre o valor inicial do contrato (totalizando uma majoração de R$ 27.754.081,69) decorreu, em sua expressiva maioria, de deficiências de concepção e omissões originárias que deveriam ter sido sanadas na fase interna de planejamento em descumprimento ao artigo 6º, Inciso IX, da Lei 8.666/1993.

68. Essas falhas estruturais, ao demandarem paralisações recorrentes para elaboração de redesenhos e recálculos de pontes e passarelas, podem ter contribuído de forma significativa para o atraso identificado no empreendimento de duplicação da BR-230/PB, o qual acumula um desvio físico-financeiro negativo no cronograma superior a R$ 26.240.000,00 até junho de 2026. De acordo com o cronograma, o Consórcio previa um desembolso financeiro acumulado, para o mês de junho de 2026, da ordem de R$ 163.558.144,33 tendo produzido um desembolso de R$ 137.317.451,86, representando um percentual de apenas 83,96% do previsto. (evidência 16, p. 61).

69. Não obstante a gravidade das omissões e inconsistências verificadas no Projeto Executivo de Referência — as quais guardam estreita similitude com as deficiências apreciadas por esta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 757/2025 – Plenário —, entende-se cabível, no presente caso concreto, a proposição de expedição de ciência ao DNIT, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em detrimento da aplicação de sanções mais gravosas.

70. Primeiramente, impõe-se registrar que os atos de planejamento e o procedimento licitatório que deram origem ao Contrato SR/PB 434/2023 foram deflagrados em momento anterior à prolação do citado Acórdão 757/2025 – Plenário, razão pela qual não se configura descumprimento formal ou deliberado à referida deliberação por parte dos gestores.

71. Ademais, a proposta de encaminhamento adota a mesma linha de ponderação e os exatos fundamentos que balizaram a decisão do Plenário no Acórdão 757/2025:

72. Inexistência de dano ao erário: As incorreções técnicas e de quantitativos foram tempestivamente absorvidas e saneadas pela via administrativa por meio da formalização da 1ª e 2ª Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFO), restando constatada a ausência de prejuízos financeiros efetivos aos cofres públicos (ausência de débito quantificado) decorrentes diretamente das falhas de projeto sob exame.

73. Ausência de favorecimento: Não se identificaram nos autos indícios ou atos que demonstrassem dolo, intuito de favorecimento indevido ao consórcio construtor ou a obtenção de proveito ilícito por parte dos agentes públicos envolvidos na aprovação e condução dos projetos.

74. Dessa forma, considerando o caráter preventivo, orientativo e pedagógico do controle externo, reputa-se suficiente e oportuno dar ciência ao DNIT acerca das impropriedades constatadas no projeto de engenharia, com vistas a induzir o aprimoramento dos controles internos da autarquia e evitar a repetição de ocorrências semelhantes em futuras licitações de obras rodoviárias.

III.2. Cláusulas do edital e contrato inadequadas ao tipo de contratação

75. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). As falhas identificadas têm natureza formal e tiveram seus potenciais efeitos mitigados na execução prática do ajuste. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

76. Situação encontrada:

77. A análise de conformidade técnico-legal efetuada no Edital do RDC Eletrônico 174/2023 e no Contrato SR/PB 00434/2023 (firmado com o Consórcio CLC/CONSERVA para a execução das obras de duplicação e adequação da BR-230/PB) revelou a existência de vícios de redação e inconsistências de ordem jurídica, regulatória e operacional.

78. Verificou-se a incorporação indevida de regras pertinentes a regimes de execução incompatíveis, a ineficácia da repartição de riscos e a aplicação descabida de normativos voltados a serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em um contrato de obra pública de engenharia rodoviária.

79. Detalham-se a seguir as impropriedades identificadas:

80. a) Cláusulas Contraditórias Quanto ao Regime de Execução e Limitações a Aditivos

81. Descrição: O Edital e o Contrato estabelecem como regime de execução a Empreitada por Preço Unitário (EPU) sob o critério de Menor Preço, regime no qual a Administração responde pelos projetos e assume as omissões e erros orçamentários/executivos, sendo admitidas alterações contratuais fundamentadas no art. 65 da Lei 8.666/1993 (reproduzido nas Cláusulas Décima e Décima Quarta do Contrato). Diversamente, a Cláusula Décima Sexta (subitem 16.1) veda alterações contratuais ao ressalvar exclusivamente as hipóteses do art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Regime do RDC). (evidências 4 e 5).

82. Incongruência: O dispositivo invocado no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 aplica-se estritamente ao regime de Contratação Integrada (CI), no qual a contratada elabora os projetos e assume a quase totalidade dos riscos. O contrato assinado tornou-se híbrido e contraditório, ao prever simultaneamente a incidência da regência geral da Lei 8.666/1993 e a vedação rígida própria da Contratação Integrada, gerando severa insegurança jurídica para a formalização das Revisões de Projeto em Fase de Obras (RPFOs).

83. b) Inexistência Jurídica e Ineficácia da Matriz de Riscos

84. Descrição: Os subitens 10.2.2, 10.2.4 e 10.2.6 da Cláusula Décima do Contrato vinculam a responsabilidade por imprevistos e áleas contratuais à "Matriz de Risco 1A e 1B", indicando taxativamente que esta integraria o ajuste como Anexo VI (evidência 4, p. 4-5).

85. Incongruência: Na estrutura documental do Edital, o Anexo VI é denominado "Autorização Complementar ao Contrato" e refere-se a uma carta para autorização de provisionamento de encargos trabalhistas. A Matriz de Riscos não consta de nenhum dos anexos listados (Anexos I a XV), tornando-a juridicamente inexistente e ineficaz. Essa omissão desconstitui a repartição formal de responsabilidade civil e financeira entre as partes (evidência 5, p. 25).

86. c) Enquadramento Normativo Inadequado (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018)

87. Descrição: O preâmbulo do Edital e do Contrato fundamenta o certame na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018, normas aplicáveis exclusivamente à contratação de serviços terceirizados continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (evidência 4, p. 1, 3) e (evidência 5, p. 3, 15).

88. Incongruência: Tratando-se de obra rodoviária de execução indireta por escopo físico, com mão de obra regida por convenção coletiva da construção pesada (SINDUSCON/SINICON), o enquadramento equivocado resultou em cláusulas e exigências inadequadas na planilha e no instrumento contratual:

89. Conta Vinculada (Subitem 22.5 do Edital): Exigência de depósito de encargos trabalhistas (férias, 13º salário e rescisões) em conta bloqueada, instrumento operacionalmente inviável para obras pesadas de engenharia (evidência 5, p. 20).

90. Garantia de Execução Distorcida (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato): Limitação da garantia contratual de 5% ao valor equivalente a dois meses da folha de pagamento dos empregados. Em um contrato da ordem de R$ 151 milhões, a garantia de R$ 7,56 milhões deve cobrir o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs), e não servir de lastro para verbas rescisórias de pessoal (evidência 5, p. 30).

91. d) Descompasso na Definição do Termo Inicial de Vigência e Execução Contratual

92. Descrição: O subitem 2.1 do Contrato estabeleceu o prazo de vigência de 1.170 dias com eficácia a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (DOU). Todavia, o subitem 2.2 manteve a previsão de que o início dos serviços e do prazo de execução (1.080 dias) dar-se-á a partir da emissão da Ordem de Início dos Serviços (OIS) (evidência 4, p. 2).

93. Incongruência: Na hipótese de hiato temporal ou atraso administrativo entre a assinatura do ajuste, a publicação do extrato no DOU e a emissão efetiva da OIS, a contagem do prazo total de vigência iniciaria sem que a contagem do prazo executivo de 1.080 dias tenha começado. Esse descompasso consome a margem de segurança temporal do contrato (90 dias), gerando o risco de sobreposição de prazos e impondo a celebração de aditivos de prorrogação decorrentes exclusivamente da morosidade administrativa.

94. Cumpre salientar que a execução prática do ajuste mitigou os potenciais impactos negativos de parte das inconsistências identificadas. Constatou-se que a exigência de conta vinculada não foi efetivamente operacionalizada; a garantia contratual foi devidamente prestada pela contratada no percentual legal de 5% sobre o valor global do contrato e seus aditivos (evidência 9); e o descompasso entre a data de vigência e a emissão da Ordem de Início dos Serviços permaneceu absorvido pela margem temporal do instrumento, não demandando a celebração de aditivos de prazo por esse motivo. Nesse contexto, tais impropriedades são valoradas como falhas formais, ensejando apenas ciência para que não se repitam em futuros certames.

III.3. Fragilidades na demonstração dos efeitos da interseção do Complexo Ponte do Futuro sobre o nível de serviço da BR-230/PB

95. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

96. Situação encontrada:

97. Identificaram-se fragilidades na demonstração dos efeitos da futura operação da interseção do Complexo Ponte do Futuro, no km 9,64 da BR-230/PB, sobre o nível de serviço da rodovia federal. As análises da SR/PB que fundamentaram a autorização ao DER/PB para construção

não registraram exame da suficiência do estudo de tráfego e de capacidade, conforme preconiza o art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, o que gera risco de liberação do acesso sem avaliação adequada de seus efeitos sobre a capacidade da rodovia.

98. Embora o empreendimento estadual não integre o objeto desta fiscalização, sua interligação com a BR-230/PB ocorre na faixa de domínio administrada pelo DNIT e sua construção depende de autorização da Autarquia. Diante disso, analisou-se a atuação da SR/PB na instrução e autorização da referida interseção, inclusive quanto à avaliação dos possíveis efeitos da conexão sobre a operação da rodovia federal.

99. Em razão disso, durante a visita in loco realizada em 22/7/2026 nas obras de adequação da BR-230/PB, do km 2,0 ao km 13,38, a equipe também vistoriou a área de implantação do Complexo Ponte do Futuro, nas imediações da conexão com a rodovia federal, e obteve imagens aéreas por drone que permitiram visualizar, de forma integrada, os dois empreendimentos.

100. Vale acrescentar que o Complexo Ponte do Futuro consiste em corredor rodoviário em pista dupla destinado a interligar a BR-230/PB à BR-101/PB e a rodovias estaduais nos municípios de Cabedelo, Santa Rita e Lucena (Figura 1). O projeto executivo apresentado à SR/PB pelo DER/PB prevê interseção em nível entre o novo corredor e a via marginal direita da BR 230/PB, no km 9,64 (evidência 17).

Figura 2 – Visão geral do traçado da Ponte do Futuro ligando-se à BR-230/PB

Fonte: imagem google maps editada pela equipe de auditoria

101. O estudo de tráfego que integra o Memorial Descritivo apresentado pelo DER/PB estimou, para o Trecho 1 — Segmento 1 do novo corredor, o desvio de 40% do volume médio diário anual observado no posto CV4, localizado na marginal da BR 230/PB, equivalente a 7.444 veículos/dia (evidência 21, p. 152). Esse volume estimado evidencia a relevância operacional da interseção e reforça a importância da avaliação exigida pelo art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 24, p. 6).

102. O empreendimento também possui função logística relacionada ao acesso ao Porto de Cabedelo. Nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem PB Truck Center, ressalvadas as exceções estabelecidas no próprio ato (evidência 20, p. 1). Esses elementos também denotam a relevância dos estudos e análises a respeito da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB.

103. Na data da visita in loco, a interseção e as demais obras do Complexo Ponte do Futuro ainda não estavam concluídas nem abertas ao tráfego, conforme registrado nas imagens obtidas por drone, Figura 2. O DNIT havia autorizado apenas o início da construção da interseção, ficando sua utilização condicionada à apresentação do as built, à manifestação da Unidade Local responsável e à expedição de autorização específica (evidência 3). Desse modo, os possíveis efeitos operacionais da conexão ainda são prospectivos e podem ser avaliados antes de sua liberação definitiva.

Figura 3 – Visão geral das obras da Ponte do Futuro ligando-se a BR-230/PB

Fonte: imagem de drone captada pela equipe de auditoria em 22/7/2026

104. Sobre a citada autorização, importa registrar que nos termos do art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021, para os acessos que não se enquadram nas hipóteses dos §§ 1º e 2º devem ser apresentados estudos de tráfego e de capacidade que determinem as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso. Considerando o volume projetado para a conexão, indicado anteriormente, a interseção submete-se a essa exigência (evidência 21, p. 152).

105. Em 17/3/2026, o DER/PB encaminhou ao DNIT o Memorial Descritivo de Acesso à BR-230/PB, que contém estudo de tráfego com contagens volumétricas, pesquisas de origem e destino, alocação e projeção de viagens e avaliações de capacidade e nível de serviço. O estudo classificou em nível de serviço C tanto a situação observada em 2024 no posto CV4, localizado na marginal da BR-

230/PB, quanto a operação projetada para 2027 da interseção INT-5, correspondente à conexão com a rodovia federal (evidência 21, p. 116, 147-155 e 174-190).

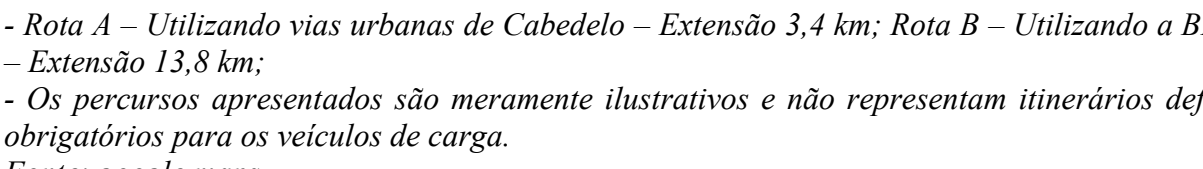
106. Todavia, as análises procedidas pela SR/PB constantes do processo não explicitam de que modo esses resultados permitem determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identifica avaliação quanto à suficiência do estudo para atendimento ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021. Assim, embora o processo contenha elementos técnicos relacionados à exigência normativa, não ficou demonstrado seu atendimento integral, lacuna que pode ser suprida antes da autorização de uso da interseção.

107. Nesse sentido, a Análise 299/2026/SEPLAN-PB relacionou o Memorial Descritivo entre os documentos examinados, mas sua avaliação concentrou-se na geometria da interseção, abrangendo distância de visibilidade, faixas de aceleração e desaceleração, tapers e largura das faixas. Com base nesses elementos, concluiu que o projeto apresentava condições técnicas para emissão da autorização, sem registrar exame dos cálculos de capacidade e nível de serviço, da adequação estrutural do pavimento da via marginal ou da suficiência do estudo em relação ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021 (evidência 1).

108. Em 18/5/2026, o Serviço de Operações Terrestres da SR/PB informou não ter óbice, "em termos operacionais", à construção da interseção, ressalvando apenas a necessidade de deslocamento de dois postes que poderiam interferir na obra e nas manobras de veículos de grande porte. A manifestação não apresentou análise específica da capacidade ou das alterações do nível de serviço da BR-230/PB (evidência 2).

109. Registra-se, adicionalmente, que não se identificou no processo de autorização referência expressa à localização do PB Truck Center ou à forma pela qual os fluxos associados ao pátio foram considerados no estudo de tráfego e na análise operacional da interseção. A questão pode ser relevante porque, conforme já exposto, nos termos da Portaria Docas/PB 7/2024, os caminhões destinados ou provenientes dos terminais arrendados devem, em regra, passar previamente pelo pátio de triagem, que constitui ponto intermediário da logística de acesso ao Porto de Cabedelo. A depender da distribuição dos fluxos e dos itinerários efetivamente adotados, essa dinâmica logística poderá repercutir no nível de serviço da BR-230/PB e influenciar, se necessário, a avaliação de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras. Para contextualizar espacialmente a questão, a Figura 3 apresenta duas rotas possíveis entre o Complexo Ponte do Futuro e o PB Truck Center. Tais rotas são meramente ilustrativas, pois não há elementos que indiquem que qualquer delas venha a ser efetivamente utilizada.

Figura 4 – Possíveis rotas ligando acesso da Ponte do Futuro ao PB Truck Center



Notas:
- Rota A – Utilizando vias urbanas de Cabedelo – Extensão 3,4 km; Rota B – Utilizando a BR-230/PB – Extensão 13,8 km;
- Os percursos apresentados são meramente ilustrativos e não representam itinerários definidos ou obrigatórios para os veículos de carga.
Fonte: google maps.

110. Questionado pela equipe de auditoria, o DNIT informou que não foram realizados estudos específicos sobre os impactos da entrada em operação do Complexo Ponte do Futuro no nível de serviço da rodovia. Informou, contudo, já estarem em tratativas com o DER/PB, nas teriam sido registradas preocupações quanto à operação integrada dos empreendimentos, aos possíveis reflexos sobre o sistema viário, à forma de acesso à via marginal e à compatibilidade da geometria proposta. Segundo a Autarquia, essas interações se restringiram a estudos de viabilidade geométrica e à verificação de condições operacionais e de segurança viária, e ainda não havia manifestação formal do DER/PB ou do Governo do Estado sobre os apontamentos apresentados. Essas iniciativas demonstram que a questão foi reconhecida e está sendo objeto de articulação institucional (Resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, p. 6).

111. Em síntese, embora o processo contenha estudo de tráfego e de capacidade, não se identificou, nas manifestações técnicas que fundamentaram a autorização para construção, exame expresso de sua suficiência para determinar as alterações do nível de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso. Também não se identificou, nos documentos examinados, indicação expressa do veículo de projeto considerado no dimensionamento nem demonstração da compatibilidade de seu gabarito de giro com os raios das curvas e as larguras das faixas projetadas. Assim, a complementação da avaliação antes da autorização de uso poderá contemplar esses aspectos e, se necessário, subsidiar o exame de alternativas de integração ou de medidas mitigadoras, consideradas as premissas relevantes da futura operação, inclusive os fluxos associados ao PB Truck Center, se tecnicamente pertinentes.

112. Dado esse contexto, mais uma vez questionou-se a SR/PB quanto às fragilidades verificadas e à pertinência de serem retomadas tratativas com o DER/PB para equacionar a questão. Em razão disso, a SR/PB realizou reunião técnica com o órgão estadual, oportunidade em que ambos registraram o comprometimento em reestudar a operação integrada dos empreendimentos e os possíveis reflexos sobre o sistema viário (evidência 61 e evidência 50, p. 11-26). Essa iniciativa contribui para que a autorização de uso seja precedida da análise necessária e, se for o caso, da avaliação de soluções alternativas ou medidas mitigadoras, em sintonia com o disposto no art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-DNIT 7/2021.

113. Assim, considerando que a interseção ainda não está aberta ao tráfego, que sua utilização depende de autorização específica do DNIT e que a Autarquia já iniciou tratativas com o DER/PB para suprir as lacunas que ainda persistem, considera-se suficiente, para fins do controle, cientificar a SR/PB acerca desse indício de irregularidade.

114. Propõe-se, portanto, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021.

III.4. Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais

115. Tipificação: Falhas/impropriedades (F/I). A impropriedade identificada foi saneada após os apontamentos realizados pela equipe de auditoria. Portanto, o achado não se enquadra nos incisos IV, V ou VI do § 1º do art. 150 da Lei 12.321/2025 (LDO/2026).

116. Situação encontrada:

117. Em razão de fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses, em desacordo com o art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

118. Durante a visita técnica às obras em 23/7/2026, verificou-se a interrupção dos serviços de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem próxima ao km 2 da BR-230/PB. Tal interrupção tem relação com controvérsia judicial tratada no âmbito da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200, ajuizada em face do DNIT, bem como do Agravo de Instrumento 0806028 03.2022.4.05.0000, dela decorrente.

119. A ação popular foi ajuizada em abril de 2022, tendo o autor alegado, em síntese, que as obras de drenagem atingiriam área de preservação permanente (APP) em Cabedelo/PB e que a

autorização ambiental expedida pelo município não seria suficiente para a intervenção. No entendimento do autor, a intervenção dependeria de prévio licenciamento ambiental e de EIA/Rima, motivo pelo qual requereu a suspensão das obras e dos efeitos da autorização ambiental, bem como a sustação definitiva das obras de drenagem indicadas na ação (evidência 38).

120. O DNIT, por sua vez, sustentou que as obras estavam abrangidas pelo Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (Profas), que a drenagem rodoviária não se encontrava em APP e que os serviços não previam supressão de vegetação em área dessa natureza (evidência 39). Entre os documentos utilizados para fundamentar a posição da Autarquia consta memorando do Ibama datado de 28/8/2017, segundo o qual as obras de adequação e melhoria da BR-230, entre o km 0 e o km 28, enquadravam-se na hipótese de dispensa de licenciamento ambiental prevista no art. 19, inciso III, da Portaria 289/2013/MMA (evidência 40).

121. Em 10/5/2022, o Juízo da 1ª Vara Federal da Paraíba indeferiu o pedido liminar, por considerar insuficientes os elementos então apresentados para concluir pela existência das irregularidades alegadas pelo autor (evidência 41).

122. Contra essa decisão foi interposto o Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000. Em janeiro de 2023, após pedido de reconsideração, o relator determinou a suspensão das obras de implantação do sistema de drenagem e dos efeitos da autorização ambiental e das posteriores emitidas, até o julgamento final do recurso (evidência 42). Posteriormente, em março do mesmo ano, a 4ª Turma do TRF5 deu provimento parcial ao agravo, mantendo a suspensão até o julgamento do mérito da ação principal (evidência 43, p. 2).

123. Após a determinação judicial de paralisação, o DNIT deu ordem para a suspensão dos serviços e encaminhou comprovante de seu cumprimento à Procuradoria (evidência 44, p. 2-3).

124. Em 16/2/2023, a Defesa Civil de Cabedelo informou ao DNIT que a rede de drenagem nas imediações do km 2 se encontrava incompleta e descontínua, sem saída, e relatou inundações de vias e acúmulo de água nas adjacências da rodovia durante períodos chuvosos. Nessa mesma comunicação, o órgão municipal informou que moradores também relatavam inundação de residências, isolamento e danos materiais, além de haver preocupação com o aparecimento de mosquitos transmissores de doenças (evidência 45).

125. Em 22/5/2024, foi proferida sentença que reconheceu litispendência parcial entre a ação popular e a Ação Civil Pública 0811812-38.2018.4.05.8200 e extinguiu aquele processo sem resolução do mérito, decisão contra a qual o autor interpôs apelação (evidência 43, p. 2). Em dezembro do mesmo ano, a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região entendeu que, diante da sentença proferida na ação originária, o acórdão do Agravo de Instrumento 0806028-03.2022.4.05.0000 não possuía mais força executória (evidência 46). Segundo registro posterior da PFE/DNIT, a obra foi então retomada (evidência 47).

126. Em 12/2/2025, o autor da ação popular comunicou ao TRF5 a retomada das obras e formulou novo pedido de tutela provisória para novamente suspendê-las (evidência 48). Em decisão de 16/2/2025, o relator suspendeu a eficácia da sentença que extinguiu a ação sem resolução do mérito em razão da já mencionada litispendência parcial com a ação civil pública. Na oportunidade, determinou a suspensão da execução das obras e dos efeitos da autorização ambiental indicada nos autos e das posteriores emitidas até o julgamento da apelação (evidência 49). Segundo o DNIT, em resposta ao Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o consórcio executor suspendeu as atividades realizadas fora da faixa de domínio da Autarquia em decorrência dessa decisão (evidência 50).

127. Dessa forma a equipe de auditoria constatou que, até 17/8/2026, não havia menção a qualquer outra decisão no âmbito da referida ação popular no processo SEI 50613.001016/2022-13, utilizado pelo DNIT para acompanhar a controvérsia. Assim, a última decisão judicial ali registrada com repercussão sobre a execução das obras continuava sendo a tutela de 16/2/2025, que determinava sua suspensão.

128. Em resposta aos questionamentos apresentados por meio do já citado Ofício 67/2026 – AudRodoviaAviação, o DNIT informou, em 4/8/2026, que os serviços permaneciam suspensos em

razão da decisão de fevereiro de 2025 e relatou a adoção de solução de drenagem superficial por canaletas para mitigar o acúmulo local de águas pluviais. Na mesma resposta, a Autarquia informou que, no âmbito de suas atribuições regimentais, não havia diligências ou demandas pendentes acerca da matéria (evidência 50, p. 1-6).

129. Entretanto, em consulta às informações públicas do processo 0803045-69.2022.4.05.8200, a equipe de auditoria identificou acórdão datado de novembro de 2025. Nessa decisão, a 4ª Turma do TRF5 julgou a apelação e a remessa necessária e negou provimento a ambas, mantendo a extinção da ação popular sem resolução do mérito por litispendência parcial com a Ação Civil Pública 0811812 38.2018.4.05.8200 (evidência 51).

130. Considerando que, diferentemente de momento processual anterior, não foi identificada nenhuma manifestação acerca da manutenção ou não da força executória da decisão que havia suspenso as obras, a equipe fez novo questionamento ao DNIT. Por meio de e-mail datado de 17/8/2026, a equipe solicitou ao DNIT esclarecimentos sobre a existência de decisão posterior que ainda justificasse as obras estarem suspensas. A mensagem também registrou que o processo 0803045 69.2022.4.05.8200 estava incluído na pauta da 4ª Turma do TRF5 para 18/8/2026 e pediu demais esclarecimentos (evidência 52, p. 2).

131. Em resposta encaminhada em 20/8/2026, a PFE/DNIT informou que o dossiê até então consultado no sistema Sapiens, NUP 00411.766695/2024-30, tinha como última movimentação uma certidão de intimação de maio de 2025. Segundo a comunicação, isso denotaria que o processo judicial não vinha sendo movimentado (evidência 52, p. 1).

132. Ademais, informou que tomou conhecimento de que havia sido necessária a abertura de novo NUP no Sapiens após contato com a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região. O novo NUP foi aberto sob o número 00411.776104/2025-13 em razão da migração dos processos judiciais para o sistema PJe 2x do TRF5. Nele já constava o acórdão de mérito proferido em novembro de 2025. Após a identificação da decisão mais recente, foi solicitada à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região a emissão de parecer de força executória acerca da possibilidade de retomada das obras (evidência 52, p. 1).

133. No Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, datado de 18/8/2026, a PFE/DNIT registrou que a apelação havia sido desprovida e concluiu que "podem ser restabelecidos os atos destinados à consecução da obra" (evidência 53, p. 2). Informou à equipe, ainda, que o parecer foi encaminhado ao Gabinete do Superintendente Regional do DNIT/PB em 19/8/2026 para adoção das medidas cabíveis (evidência 52, p. 1).

134. Diante do exposto, considerando que a situação encontrada já tem solução viável, conforme Parecer de Força Executória 00022/2026/PRIO-INF/EFIN5/PGF/AGU, propõe-se dar ciência ao DNIT e à PFE/DNIT, nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, que a intempestividade na atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT.

IV. Análise dos comentários dos gestores

135. Considerando que a proposta de encaminhamento formulada por esta unidade técnica não contempla proposta de determinação e/ou recomendação, mas unicamente de ciência, dispensou-se o envio do relatório preliminar para comentários do gestor, nos termos preconizados no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o item 145.2 das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

V. Informações adicionais

V.1. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

136. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à avaliação da maturidade do planejamento do empreendimento que culminou na celebração do Contrato 434/2023,

objeto da presente auditoria. A avaliação foi realizada por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia baseada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D), materializada no Guia de Aplicação aprovado pelo Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes (disponível em https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/maturidade-de-projetos, acesso em 14/5/2026).

137. O detalhamento da aplicação da metodologia, incluindo a contextualização do empreendimento, a análise das cinco dimensões, registro da manifestação do DNIT e a fundamentação do escore apurado, consta do Apêndice E deste relatório. As avaliações individualizadas das ações, com os respectivos critérios, evidências e justificativas, constam da planilha de aplicação do iPMP inserida na evidência 54, itens não digitalizáveis.

138. Em síntese, a metodologia do iPMP avalia 46 ações distribuídas entre as dimensões Estratégica, Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial. Para cada ação, as evidências foram avaliadas quanto à aderência ao produto esperado e classificadas como atendida, parcialmente atendida ou não atendida. O atendimento integral pressupõe evidência suficiente e tecnicamente consistente do produto esperado. O atendimento parcial é cabível quando existe documentação tecnicamente consistente e aproveitável que comprova parte material da ação, ainda que permaneçam lacunas que impeçam seu atendimento integral. Menções genéricas ao tema ou evidências frágeis, por sua vez, não são suficientes para caracterizar atendimento parcial (Guia, p. 49).

139. Conforme o Guia, a classificação de uma ação como não aplicável é excepcional e tem utilização reservada a situações rigorosamente justificadas, nas quais a ação efetivamente não seja pertinente ao empreendimento avaliado. Assim, a ausência de determinado produto, a inexistência de obrigação normativa à época ou as particularidades da contratação não são, isoladamente, suficientes para afastar a avaliação da ação quando a função de planejamento por ela representada permanece pertinente ao projeto.

140. A aplicação do iPMP também considera a sequência lógica do M5D. Dessa forma, a análise não se limitou aos documentos elaborados para o RDC Eletrônico 174/23-13. O contrato auditado corresponde a remanescente de empreendimento cujo planejamento se iniciou há mais de uma década. Foram, portanto, examinados tanto os documentos produzidos para a contratação atual quanto estudos, projetos e registros históricos que fundamentaram decisões anteriores, sempre de acordo com a etapa em que o produto avaliado deveria ter contribuído para o processo decisório.

141. Essa abordagem é relevante porque a maturidade não decorre apenas da existência de documentos. A avaliação considera sua qualidade, conteúdo, tempestividade e efetiva relação com as decisões tomadas. Assim, providências posteriores podem ser tecnicamente relevantes para a execução do empreendimento sem, necessariamente, demonstrar que determinada questão foi adequadamente planejada antes da decisão correspondente. Do mesmo modo, a metodologia não busca incentivar a produção de documentos como finalidade em si mesma. Os registros esperados devem possuir conteúdo substancial e utilidade para fundamentar, comunicar e tornar rastreáveis as decisões do gestor.

142. A aplicação da metodologia à BR-230/PB resultou em iPMP final de 35%. Individualmente, foram apurados os escores de 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O resultado demonstra que foram produzidos diversos elementos técnicos e administrativos relevantes ao longo do empreendimento, mas permaneceram fragilidades quanto à estruturação, integração, atualização e tempestividade de parte dos instrumentos previstos pelo M5D.

143. Na Dimensão Estratégica, foram identificados elementos capazes de caracterizar o contexto do empreendimento, seus benefícios, restrições e condicionantes, mas faltou maior integração entre problema público, objetivos, resultados e benefícios esperados. Na Dimensão Econômica, foram realizadas análises de custos e benefícios, avaliação de viabilidade e sensibilidade e estudos de impactos ambientais e sociais. Entretanto, as opções não foram estruturadas e

comparadas de forma abrangente, nem houve posterior reavaliação da análise econômica diante das alterações ocorridas ao longo do empreendimento.

144. A Dimensão Comercial apresentou o maior escore, refletindo a maior estruturação alcançada nas etapas próximas à contratação do remanescente objeto da presente auditoria. Permaneceram, contudo, fragilidades na análise inicial do mercado e dos arranjos contratuais, na interação estruturada com mercado e sociedade e na coerência e integração entre determinadas peças da contratação. Na Dimensão Financeira, embora tenham sido demonstradas estimativas de custos e disponibilidade formal de recursos para a contratação, não foi estruturado modelo capaz de relacionar, de forma abrangente, custos, cronograma, disponibilidade orçamentária e riscos ao longo da execução.

145. O menor resultado ocorreu na Dimensão Gerencial. Foram identificadas estrutura institucional, competências definidas, apoio técnico e práticas de acompanhamento da execução, mas permaneceram lacunas na formalização e integração de instrumentos relacionados, entre outros aspectos, à gestão de riscos, benefícios e mudanças, ao engajamento das partes interessadas e ao planejamento dos recursos necessários à gestão. Essas questões possuem particular relevância em empreendimento inserido em ambiente urbano e sujeito a desapropriações, interferências, condicionantes ambientais e interação com diversos atores.

146. Esses resultados, por oportuno, devem ser compreendidos à luz do histórico da BR-230/PB. Entre os estudos iniciais e a contratação atual ocorreram alterações de projeto, execução parcial das obras, encerramento do contrato original e mudanças nas condições de implantação. Parte das dificuldades relacionadas a desapropriações, interferências e questões ambientais já havia se manifestado em etapas anteriores. Por essa razão, a condição de remanescente não reduz a utilidade de um planejamento estruturado. Ao contrário, a experiência acumulada poderia ser utilizada para atualizar premissas, reavaliar riscos e condicionantes e aperfeiçoar os instrumentos utilizados antes de uma nova contratação.

147. Registra-se, ainda, a participação do DNIT na aplicação do procedimento. A Autarquia colaborou com o preenchimento da planilha do iPMP, com a localização e disponibilização de processos e documentos históricos e com a apresentação de justificativas e evidências para as ações avaliadas. Durante a visita técnica à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba, também houve interlocução sobre os critérios e objetivos da metodologia. Esse engajamento contribuiu para o aprofundamento da análise e para a adequada compreensão das particularidades do empreendimento.

148. Ademais, ressalte-se que o escore de 35% não constitui avaliação acerca da regularidade ou da viabilidade do empreendimento. O indicador mede a aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao M5D. Assim, seu principal produto não é a nota isoladamente considerada, mas o diagnóstico das funções de planejamento que foram adequadamente desempenhadas, das lacunas existentes e das oportunidades para aumentar a capacidade da Administração de antecipar e administrar dificuldades.

149. Essa perspectiva também é útil para as etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento originalmente previsto. O contrato auditado não abrange toda a extensão inicialmente planejada para a BR-230/PB. As experiências acumuladas nas contratações anteriores e as lacunas identificadas nesta aplicação podem subsidiar o planejamento do segmento subsequente, especialmente quanto à revisão das premissas do investimento, à análise de alternativas, à gestão de riscos, ao engajamento das partes interessadas, ao tratamento de interferências e condicionantes ambientais e à preparação financeira e gerencial da futura implantação.

Figura 5 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento

Fonte: Produção própria.

150. Diante do exposto, propõe-se registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no

segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório. Os elementos dessa análise contêm medidas que tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura. Esse diagnóstico poderá servir, inclusive, como referência para o aprimoramento do planejamento de etapas ainda necessárias à conclusão do empreendimento e de futuras intervenções conduzidas pela Autarquia.

VI. Conclusão

151. A presente auditoria de conformidade teve como objetivo fiscalizar a execução do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras remanescentes de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho compreendido entre o km 2,00 e o km 13,38. A partir das análises efetuadas, apresentam-se as respostas às questões formuladas na Matriz de Planejamento da fiscalização:

152. Questão 1: O procedimento licitatório foi regular?

153. A licitação (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) foi conduzida com amparo na legislação aplicável, logrando selecionar a proposta vencedora. Contudo, identificaram-se falhas e impropriedades decorrentes da inclusão de cláusulas editalícias inadequadas e incompatíveis com o objeto rodoviário contratado. Constatou-se a aplicação indevida de normativos voltados a serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (IN SEGES/MP 5/2017 e Decreto 9.507/2018), gerando previsões desajustadas como conta vinculada e distorção da base de cálculo da garantia de execução, além de contradições sobre o regime executivo e a ausência formal da matriz de riscos citada no instrumento (item III.2).

154. Questão 2: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

155. A formalização e a execução do Contrato SR/PB 434/2023 foram comprometidas por deficiências prévias de projeto. O projeto executivo de referência foi licitado com falhas de concepção, desatualização em relação às normas vigentes de estruturas (NBR 7188:2013), omissões logísticas, interferências não cadastradas com redes elétricas e limites ambientais e falta de escoramento de valas, demandando duas Revisões de Projeto em Fase de Obras (1ª e 2ª RPFO). Essas revisões implicaram um acréscimo de R$ 27.754.081,69 (18,33%) ao montante inicial avençado e provocaram sucessivas paralisações pontuais para recálculo e redesenho estrutural, impactando o ritmo das obras e acumulando um desvio físico-financeiro negativo superior a R$ 26,24 milhões até junho de 2026 (item III.1).

156. Ademais, no âmbito da interface da rodovia com obras estaduais, foram constatadas fragilidades técnicas na análise do estudo de tráfego que fundamentou a autorização para a construção da interseção do Complexo Rodoviário Ponte do Futuro no km 9,64 da BR-230/PB, sem a plena demonstração do atendimento aos requisitos de manutenção do nível de serviço previstos na Resolução-DNIT 7/2021 (item III.3).

157. Além disso, foram constatadas fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação de demandas judiciais, a Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba (PFE/DNIT) não informou tempestivamente à Superintendência Regional do DNIT na Paraíba a existência e a força executória do acórdão que afastava o impedimento judicial à continuidade das obras de construção da tubulação de descarga da rede de drenagem, na altura do km 2 da BR-230/PB. A demora contribuiu para que os serviços já iniciados permanecessem suspensos por aproximadamente nove meses (item III.4).

158. Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

159. Durante os procedimentos de auditoria e a conferência dos custos das planilhas orçamentárias de referência e dos termos aditivos, não foram identificados sobrepreços globais ou

desconformidades materiais que apontassem incompatibilidade com os parâmetros referenciais de mercado vigentes.

160. Questão 4: Qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

161. A aplicação da metodologia fundamentada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) resultou em um índice global de iPMP de 35%, o que evidencia limitações na maturidade do planejamento do empreendimento. O escore por dimensão registrou 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial. O diagnóstico apontou que, embora existam elementos técnicos e administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D (item V.1).

162. Em síntese, os achados apontados não inviabilizam a continuidade do empreendimento, mas revelam vulnerabilidades no planejamento e na consolidação de projetos da Superintendência Regional do DNIT/PB, ensejando a emissão de ciência da unidade jurisdicionada quanto às falhas de projeto, impropriedades editalícias e contratuais, aprovação de acesso à rodovia e de acompanhamento de demandas judiciais, visando prevenir a repetição de ocorrências semelhantes e induzir melhorias de gestão.

VII. Proposta de encaminhamento

163. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

164. a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (item III.1):

165. a.1) Deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas: aprovação de projeto geométrico sem a prévia identificação e compatibilização cadastral das redes e postes de energia elétrica da concessionária local, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa DNIT 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (item III.1.a);

166. a.2) Incompatibilidade com limites ambientais de unidades de conservação: aprovação de projeto de terraplenagem com invasão física da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA) decorrente de ausência de cruzamento de limites cadastrais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação DNIT IPR 740/2010), (item III.1.b);

167. a.3) Inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada: previsão de taludes livres de aterro sobre vias lindeiras e edificações comerciais/residenciais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Publicação DNIT IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (item III.1.c);

168. a.4) Omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas: ausência de especificação e de quantitativos orçamentários para escoramento de valas de drenagem profunda em solo granular sem coesão, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c art. 12 da Lei

8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010 e a Norma DNIT 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (item III.1.d);

169. a.5) Deficiência de vistorias de campo e cadastro de obstáculos preexistentes: ausência de levantamento de peças estruturais pesadas abandonadas por contratos anteriores no leito das vias projetadas e omissão do estado de incompletude de obras de contenção, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.e, g);

170. a.6) Insuficiência de investigação geotécnica de subleito: elaboração de projeto de pavimentação das vias marginais sem a realização de ensaios e sondagens superficiais suficientes no subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação DNIT IPR 726/2006), à Publicação DNIT IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006), (item III.1.f);

171. a.7) Inadequação técnica de especificação de pavimento: previsão de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para ciclovia estreita sujeita a esforços tangenciais de acessos comerciais/residenciais e incompatível com a operação de equipamentos convencionais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006) e à Norma DNIT 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (item III.1.h);

172. a.8) Omissões no projeto de drenagem superficial: falta de previsão de dispositivos de captação longitudinal em pontos baixos da pista, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação DNIT IPR 724/2006), (item III.1.i);

173. a.9) Inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública: adoção de premissa de conexão a subestações existentes sem diagnóstico do estado físico real das instalações, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.j);

174. a.10) Inconsistências matemáticas na orçamentação referencial: divergência e falta de correlação quantitativa entre os serviços de lançamento mecânico de concreto por bomba-lança e o adensamento por vibrador de imersão nas OAEs, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do DNIT, (item III.1.k);

175. a.11) Incompatibilidade logística e de canteiro: previsão de fabricação de vigas e peças pré-moldadas de grande porte in loco em trecho urbano densamente povoado e desprovido de espaço físico, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação DNIT IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.l);

176. a.12) Desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em OAEs: licitação de obras com projetos de passarelas desatualizados e incompatíveis com a geometria da duplicação, bem como estruturas dimensionadas com base em norma técnica revogada (NBR 7188:1982 em vez da NBR 7188:2013), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço DNIT nº 13/2008, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.m).

177. b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, das seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, referente às

obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item III.2):

178. b.1) Enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia: fundamentação do certame (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) e do ajuste (Contrato SR/PB 434/2023) na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018 — normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra —, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

179. b.1.1) a previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

180. b.1.2) a distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

181. b2) Contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos: inclusão de cláusulas antagônicas no instrumento convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

182. b.3) Inexistência jurídica e ineficácia da Matriz de Riscos: vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes;

183. b.4) Descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual: previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1) concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço.

184. c) Com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021 (item III.3).

185. d) Nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT (item III.4).

186. e) Registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do

iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório.

187. f) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, bem como deste relatório, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER PB, como terceiro interessado, dando-lhes ciência de que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

10. O corpo diretivo aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o RDC Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026).

2. O aludido ajuste foi celebrado em 28/8/2023, pelo valor de R$ 151.387.682,28, o que representou um desconto de 2,6% sobre o preço estimado na licitação. O instrumento foi aditado em duas ocasiões: em 3/7/2024, com acréscimo de R$ 6.274.585,50 e em 11/3/2026, com aumento de R$ 21.479.496,19. O novo valor do ajuste passou para R$ 179.141.763,97, um incremento de 18,3% frente ao pactuado originalmente.

3. No momento da vistoria, as obras estavam em andamento, com avanço medido de 76,71% do valor total do contrato.

4. A contratação atual sucede empreendimento marcado por dificuldades de execução. Originalmente, as obras de adequação da BR-230/PB, entre os km 0,00 e 28,10, foram objeto do Contrato 919/2016, celebrado com o Consórcio Construcap-Copasa, que acabou rescindido em fevereiro de 2020, após sucessivas paralisações e com apenas cerca de 30% dos serviços executados.

5. Conforme apurado no TC 029.313/2020-1, as causas desse ritmo irregular foram deficiências no projeto executivo, problemas relacionados às desapropriações e dificuldades no remanejamento de redes de concessionárias.

6. Após a rescisão, o Dnit celebrou o Termo de Execução Descentralizada 231/2020 com o Exército Brasileiro, com vistas à execução de intervenções emergenciais e à preservação dos serviços já realizados. Os trabalhos foram conduzidos pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção até abril de 2023. Posteriormente, o Dnit contratou a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., por R$ 2,89 milhões, para consolidar e atualizar os projetos remanescentes, que serviram de base ao RDC Eletrônico 174/2023-13 e ao atual Contrato 434/2023.

7. Nesse contexto, a auditoria teve por objetivo fiscalizar o contrato celebrado para execução do remanescente das obras, a partir de quatro questões: "*(i) o procedimento licitatório foi regular; (ii) a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada; (iii) os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado; e (iv) qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento, avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)*".

8. Os trabalhos compreenderam exame documental, conferência de cálculos, consultas aos sistemas do DNIT e inspeção física, inclusive com utilização de drone, além da análise dos processos administrativos, medições, orçamento-base, projetos de engenharia e relatórios da empresa supervisora. O volume de recursos fiscalizados alcançou R$ 186.002.381,91, correspondente aos valores empenhados no Contrato 434/2023 até junho de 2026.

9. Após a conclusão da auditoria, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) identificou os seguintes achados:

a) anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado (Falhas/Impropriedades – F/I);

b) cláusulas do edital/contrato em desconformidade com os preceitos legais vigentes (F/I);
c) fragilidades na análise de tráfego da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB (F/I);
d) Fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação das demandas judiciais (F/I).

10. No que se refere à avaliação do nível ou grau de maturidade do empreendimento, os auditores aplicaram a metodologia fundamentada no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) e encontraram um índice global de iPMP de 35%. O escore por dimensão registrou 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 27% na Gerencial.

11. Conforme o relatório, tal percentual evidencia limitações na maturidade do planejamento do empreendimento. O diagnóstico apontou que, "[...] *embora existam elementos técnicos e administrativos, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de tomada de decisão, notadamente quanto à análise abrangente de alternativas, avaliação continuada de viabilidade, sustentabilidade orçamentária plurianual e gestão estruturada de riscos e partes interessadas com relação ao padrão esperado pelo M5D*".

12. Tendo em vista a situação encontrada, que revelou a inexistência de dano e a ausência de indícios de favorecimento, a equipe de auditoria propôs:

"*a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (item III.1):*

a.1) deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas: aprovação de projeto geométrico sem a prévia identificação e compatibilização cadastral das redes e postes de energia elétrica da concessionária local, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "a", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa DNIT 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (item III.1.a);

a.2) incompatibilidade com limites ambientais de unidades de conservação: aprovação de projeto de terraplenagem com invasão física da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo (FLONA) decorrente de ausência de cruzamento de limites cadastrais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea "d", e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação DNIT IPR 740/2010), (item III.1.b);

a.3) inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada: previsão de taludes livres de aterro sobre vias lindeiras e edificações comerciais/residenciais, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "c", e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a Publicação DNIT IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (item III.1.c);

a.4) omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas: ausência de especificação e de quantitativos orçamentários para escoramento de valas de drenagem profunda em solo granular sem coesão, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea "b", c/c art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010 e a Norma DNIT 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (item III.1.d);

a.5) deficiência de vistorias de campo e cadastro de obstáculos preexistentes: ausência de levantamento de peças estruturais pesadas abandonadas por contratos anteriores no leito das vias

projetadas e omissão do estado de incompletude de obras de contenção, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.e, g);

a.6) insuficiência de investigação geotécnica de subleito: elaboração de projeto de pavimentação das vias marginais sem a realização de ensaios e sondagens superficiais suficientes no subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "a", da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação DNIT IPR 726/2006), à Publicação DNIT IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006), (item III.1.f);

a.7) inadequação técnica de especificação de pavimento: previsão de revestimento em Tratamento Superficial Duplo (TSD) para ciclovia estreita sujeita a esforços tangenciais de acessos comerciais/residenciais e incompatível com a operação de equipamentos convencionais, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação DNIT IPR 719/2006) e à Norma DNIT 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (item III.1.h);

a.8) omissões no projeto de drenagem superficial: falta de previsão de dispositivos de captação longitudinal em pontos baixos da pista, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação DNIT IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação DNIT IPR 724/2006), (item III.1.i);

a.9) inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública: adoção de premissa de conexão a subestações existentes sem diagnóstico do estado físico real das instalações, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.j);

a.10) inconsistências matemáticas na orçamentação referencial: divergência e falta de correlação quantitativa entre os serviços de lançamento mecânico de concreto por bomba-lança e o adensamento por vibrador de imersão nas OAEs, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação DNIT IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do DNIT, (item III.1.k);

a.11) incompatibilidade logística e de canteiro: previsão de fabricação de vigas e peças pré-moldadas de grande porte in loco em trecho urbano densamente povoado e desprovido de espaço físico, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação DNIT IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação DNIT IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.l);

a.12) desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em OAEs: licitação de obras com projetos de passarelas desatualizados e incompatíveis com a geometria da duplicação, bem como estruturas dimensionadas com base em norma técnica revogada (NBR 7188:1982 em vez da NBR 7188:2013), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço DNIT nº 13/2008, com a Publicação DNIT IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação DNIT IPR 726/2006) e com a IS-228 / IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação DNIT IPR 726/2006), (item III.1.m).

b) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, das seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, referente às obras da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (item III.2):

b.1) Enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia: fundamentação do certame (Edital RDC Eletrônico 174/2023-13) e do ajuste (Contrato SR/PB 434/2023) na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018 — normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra —, resultando em

cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:
b.1.1) a previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;
b.1.2) a distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;
b2) contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos: inclusão de cláusulas antagônicas no instrumento convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;
b.3) inexistência jurídica e ineficácia da Matriz de Riscos: vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes;
b.4) descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual: previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1) concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço.
c) com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade determinam as alterações dos níveis de serviço da rodovia em função da implantação do acesso configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução DNIT 7/2021 (item III.3).
d) nos termos do inciso I do art. 9ª da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT no Estado da Paraíba que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/DNIT e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do DNIT (item III.4).
e) registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo item 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do item V.1, detalhada no Apêndice E deste relatório".

13. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

14. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

15. Com relação ao achado "*anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado*", tal ocorrência foi evidenciada pelas seguintes falhas verificadas pela equipe de fiscalização no projeto executivo de referência do RDC Eletrônico 174/2023-13: (i) deficiência nos levantamentos cadastrais e na identificação de interferências com redes e postes de energia elétrica; (ii) incompatibilidade do

projeto com os limites da Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo; (iii) inadequação da solução de terraplenagem em área urbana consolidada; (iv) omissão de requisitos de segurança e de escoramento de valas de drenagem; (v) deficiência nas vistorias de campo e no cadastramento de obstáculos e estruturas preexistentes; (vi) insuficiência das investigações geotécnicas do subleito; (vii) inadequação da especificação do pavimento da ciclovia; (viii) omissão de dispositivos de drenagem superficial; (ix) inconsistências cadastrais relativas às instalações de iluminação pública; (x) inconsistências quantitativas na orçamentação dos serviços de concretagem; (xi) incompatibilidade entre a solução projetada para fabricação de elementos pré-moldados e as condições físicas de canteiro; e (xii) desatualização dos projetos de passarelas e adoção de referência normativa superada no dimensionamento de obras de arte especiais.

16. Cumpre ressaltar que o aludido projeto de referência resultou de trabalho de consolidação, compilação e atualização técnica dos projetos remanescentes, realizado pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., a qual foi contratada pelo Dnit após a rescisão do contrato original destinado à execução das obras no trecho compreendido entre os km 0,00 e 28,10 da BR-230/PB.

17. Não obstante essa providência prévia, o projeto levado à licitação não se mostrou suficientemente maduro nem dotado de todos os elementos técnicos necessários à adequada execução do empreendimento, circunstância evidenciada pelas diversas falhas de concepção e omissões acima descritas. A correção dessas deficiências em fase de execução demandou duas Revisões de Projeto em Fase de Obras, que resultaram em acréscimos contratuais de R$ 27,75 milhões, equivalentes a aproximadamente 18,3% do valor originalmente pactuado.

18. A despeito desse conjunto de falhas, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de apenas dar ciência das ocorrências ao Dnit, uma vez que as inconsistências foram posteriormente saneadas, sem que se tenha identificado dano ao Erário nem sobrepreço global, além de não haver indícios de favorecimento indevido.

19. Ademais, os atos de planejamento e o procedimento licitatório que deram origem ao Contrato 434/2023 foram realizados antes da prolação do Acórdão 757/2025-Plenário, que tratou das deficiências do projeto executivo relacionado ao contrato original. Embora as falhas ora examinadas guardem estreita similitude com aquelas apreciadas naquele precedente, não se pode caracterizar descumprimento da deliberação posteriormente expedida, razão pela qual considero razoável conferir à presente irregularidade encaminhamento semelhante ao adotado no mencionado **decisum**.

20. Sobre o achado "*cláusulas do edital/contrato em desconformidade com os preceitos legais vigentes*", tal ocorrência foi evidenciada pelas seguintes falhas: (i) enquadramento normativo inadequado do certame e do ajuste, com aplicação de regras próprias de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra a contrato de obra pública de engenharia, inclusive quanto à previsão de conta vinculada e à disciplina da garantia contratual; (ii) contradições entre o regime de empreitada por preço unitário adotado e a inserção de restrições próprias da contratação integrada quanto à celebração de aditivos; (iii) referência contratual à matriz de riscos que, embora indicada como integrante do ajuste, não constava efetivamente dos anexos do edital; e (iv) descompasso entre os termos iniciais dos prazos de vigência e de execução contratual.

21. Como bem disse a unidade técnica, as impropriedades possuem natureza predominantemente formal, pois embora revelem inadequações relevantes na elaboração do edital e do contrato, elas não produziram efeitos materiais na execução do ajuste. Isso porque a exigência de conta vinculada não chegou a ser implementada; a garantia contratual foi prestada no percentual adequado sobre o valor global do contrato e de seus aditivos; e o descompasso entre os termos iniciais dos prazos de vigência e execução foi absorvido pela margem temporal do instrumento.

22. Do mesmo modo, embora a referência a regras próprias da contratação integrada e a menção a matriz de riscos inexistente tenham gerado inconsistências na conformação jurídica do ajuste, o relatório não registra prejuízo financeiro, paralisação, controvérsia contratual ou outra consequência concreta diretamente decorrente dessas falhas.

23. Nesse contexto, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de dar ciência das ocorrências ao Dnit, por considerar suficiente a adoção de providência de caráter preventivo e orientativo, destinada a evitar a repetição, em futuras contratações.

24. Quanto ao achado "*fragilidades na análise de tráfego da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR-230/PB*", a equipe de fiscalização verificou que, embora o processo de autorização contivesse estudo de tráfego e de capacidade apresentados pelo Departamento de Estrada de Rodagem do Estado da Paraíba (DER/PB), as manifestações técnicas da Superintendência Regional do Dnit na Paraíba que fundamentaram a autorização para construção da interseção não registraram exame expresso acerca da suficiência desse estudo para demonstrar os efeitos da implantação do acesso sobre o nível de serviço da rodovia federal. Houve, portanto, infração ao exigido pelo art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução-Dnit 7/2021.

25. A despeito disso, a unidade técnica apurou que a impropriedade não produziu, até o momento da fiscalização, repercussão concreta sobre a operação da BR-230/PB, uma vez que a interseção ainda não havia sido aberta ao tráfego e sua utilização dependia de autorização específica do Dnit. Ademais, a Superintendência Regional promoveu reunião técnica com o DER/PB, após os questionamentos formulados pela equipe de auditoria, tendo os órgãos se comprometido a reexaminar a operação integrada dos empreendimentos e seus possíveis reflexos sobre o sistema viário, a fim de que as lacunas identificadas sejam supridas antes da liberação do acesso.

26. Nessas circunstâncias, acompanho a proposta da AudRodoviaAviação de dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba de que eventual autorização para utilização da interseção deve ser precedida de análise técnica expressa e documentada capaz de demonstrar que os estudos de tráfego e de capacidade determinam adequadamente as alterações dos níveis de serviço da BR-230/PB decorrentes da implantação do acesso.

27. Por fim, no que concerne ao achado "*fragilidades nos procedimentos de acompanhamento e comunicação das demandas judiciais*", a fiscalização constatou que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit no Estado da Paraíba não comunicou tempestivamente à Superintendência Regional a existência de decisão judicial que havia afastado o impedimento à continuidade das obras da tubulação de descarga da rede de drenagem situada nas proximidades do km 2 da BR-230/PB. Em consequência, os serviços permaneceram suspensos por aproximadamente nove meses após o desaparecimento do óbice judicial.

28. Conforme apurado, a falha decorreu de deficiência no acompanhamento da Ação Popular 0803045-69.2022.4.05.8200. A Procuradoria vinha consultando, no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), o registro identificado pelo Número Único de Protocolo (NUP) 00411.766695/2024-30, cujo último lançamento correspondia a uma certidão de intimação de maio de 2025.

29. Ocorre que, em razão da migração da tramitação judicial para o sistema Processo Judicial Eletrônico de segunda geração (PJe 2x) do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, foi aberto no Sapiens novo NUP, vinculado à mesma demanda, no qual já constava o acórdão proferido em novembro de 2025. A existência desse novo registro e da decisão mais recente somente foi identificada após os questionamentos formulados pela equipe de fiscalização.

30. Não obstante os efeitos materiais gerados pela falha, verifico que a situação foi prontamente corrigida ainda no curso da auditoria, com a emissão de parecer sobre a possibilidade de restabelecimento das obras, o qual foi encaminhado à Superintendência Regional para adoção das providências cabíveis.

31. Desse modo, acompanho igualmente a proposta da unidade técnica no sentido de dar ciência ao Dnit e à respectiva Procuradoria Federal Especializada acerca da intempestividade verificada no acompanhamento e na comunicação da demanda judicial.

32. No que se refere à avaliação da maturidade do empreendimento, a equipe de fiscalização aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), com base no Modelo de Cinco

Dimensões, tendo obtido índice global de 35%. Os resultados por dimensão foram de 42% na estratégica, 28% na econômica, 50% na comercial, 30% na financeira e 27% na gerencial.

33. Conforme consignado pela unidade técnica, o resultado evidencia limitações no grau de maturidade do planejamento do empreendimento, especialmente quanto à análise de alternativas, à avaliação continuada de sua viabilidade, à sustentabilidade orçamentária plurianual e à gestão estruturada de riscos e de partes interessadas. Embora tenham sido identificados elementos técnicos e administrativos relevantes, persistem lacunas na estruturação, atualização e integração dos instrumentos de apoio à tomada de decisão.

33. Nesse contexto, considero pertinente o registro do resultado obtido, em consonância com as orientações constantes do Acórdão 2.718/2025-Plenário, de modo a documentar o grau de maturidade verificado no empreendimento e permitir sua consideração no acompanhamento e no aperfeiçoamento do planejamento de futuras intervenções de natureza semelhante.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2761/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.863/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
4. Entidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado da Paraíba - Dnit/Ministério dos Transportes (MT).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) – Superintendência Regional no Estado da Paraíba (SR/PB), com o objetivo de fiscalizar o RDC Eletrônico 174/2023-13 e o contrato dele decorrente, cujo objeto é a execução do remanescente das obras de adequação de capacidade e segurança da rodovia BR-230/PB, do km 2,00 ao km 13,38, com extensão de 11,38 km (Fiscobras 2026),

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

9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) das seguintes impropriedades e deficiências verificadas na elaboração e na aprovação do Projeto Executivo de Referência das obras remanescentes de duplicação, adequação de capacidade e segurança da Rodovia BR-230/PB (km 2,00 ao km 13,38), vinculadas ao Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em futuros certames e empreendimentos da autarquia (subitem III.1), conforme descrito no relatório que subsidia a presente deliberação:

9.1.1. deficiência em levantamentos cadastrais e de interferências aéreas, em desacordo

com o art. 6º, inciso IX, alínea “a”, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010 (Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários – Instruções para Acompanhamento e Análise), com a IS-204 (Estudos Topográficos – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Instrução Normativa Dnit 1/2020/DG (Uso e Ocupação das Faixas de Domínio), (subitem III.1.a);

9.1.2. incompatibilidade entre as coordenadas da faixa de domínio e os limites de unidades de conservação ambiental de proteção integral, em afronta ao art. 6º, inciso IX, alínea “d”, e ao art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-203 (Estudos Ambientais – Publicação Dnit IPR 726/2006) e ao Manual de Diretrizes Ambientais para o Setor Rodoviário (Publicação Dnit IPR 740/2010), (subitem III.1.b);

9.1.3. inadequação de concepção de terraplenagem em área urbana consolidada, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea “c”, e o art. 12 da Lei 8.666/1993, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com a IS-208 (Projeto Geométrico – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a Publicação Dnit IPR 746/2011 (Diretrizes Básicas para Desapropriação), (subitem III.1.c);

9.1.4. omissão de requisitos de segurança do trabalho e contenção de valas, contrariando as exigências da Norma Regulamentadora 18 do Ministério do Trabalho e Emprego (NR 18, subitem 18.7.2), o art. 6º, inciso IX, alínea “b”, c/c o art. 12 da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010 e a Norma Dnit 028/2004-ES (Drenagem – Drenos Profundos – Especificação de Serviço), (subitem III.1.d);

9.1.5. deficiência de vistorias de campo e de cadastro de obstáculos preexistentes, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.e, g);

9.1.6. insuficiência de investigação geotécnica de subleito, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea “a”, da Lei 8.666/1993, à IS-206 (Estudos Geotécnicos – Publicação Dnit IPR 726/2006), à Publicação Dnit IPR 739/2010 e ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006), (subitem III.1.f);

9.1.7. inadequação técnica de especificação de pavimento, em afronta ao art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, ao Manual de Pavimentação (Publicação Dnit IPR 719/2006) e à Norma Dnit 031/2006-ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de serviço), (subitem III.1.h);

9.1.8. omissões no projeto de drenagem superficial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010, à IS-209 (Projeto de Drenagem – Publicação Dnit IPR 726/2006) e ao Manual de Drenagem de Rodovias (Publicação Dnit IPR 724/2006), (subitem III.1.i);

9.1.9 inconsistência cadastral no projeto de iluminação pública, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 e à IS-202 (Estudos Preliminares – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.j);

9.1.10. inconsistências matemáticas na orçamentação referencial, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, à Publicação Dnit IPR 739/2010 (Instruções para Acompanhamento e Análise de Orçamento) e ao Manual de Custos Rodoviários do Dnit, (subitem III.1.k);

9.1.11. incompatibilidade logística e de canteiro, contrariando o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a Publicação Dnit IPR 739/2010, a IS-213 (Projeto de Canteiro de Obras – Publicação Dnit IPR 726/2006) e a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.l);

9.1.12. desatualização geométrica de passarelas e anacronismo normativo em Obras de Arte Especiais (OAEs), em desacordo com o art. 6º, inciso IX, e art. 12 da Lei 8.666/1993, com o art. 1º, incisos V e VI, c/c art. 2º, inciso VI, da Instrução de Serviço Dnit nº 13/2008, com a Publicação Dnit IPR 739/2010, com o Manual de Projeto de Obras de Arte Especiais (Publicação DNER 698/100), com a IS-214 (Projeto de Obras de Arte Especiais – Publicação Dnit IPR 726/2006) e com a IS-228 /

IA-28 (Instruções de Serviço e Acompanhamento para Projeto de Passarela para Pedestres – Publicação Dnit IPR 726/2006), (subitem III.1.m).

9.2. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, dar ciência ao Dnit sobre as seguintes falhas identificadas nas cláusulas do Edital do RDC Eletrônico 174/2023-13 e do Contrato SR/PB 434/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (subitem III.2):

9.2.1. enquadramento normativo inadequado a obras públicas de engenharia, consubstanciado na fundamentação do certame e do ajuste na Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e no Decreto 9.507/2018, normas aplicáveis estritamente à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, resultando em cláusulas e exigências incompatíveis com obras de infraestrutura rodoviária por escopo físico regidas pela convenção da construção pesada, tais como:

9.2.1.1. previsão indevida de depósito de encargos trabalhistas em conta vinculada/bloqueada (subitem 22.5 do Edital), mecanismo operacionalmente inviável e desprovido de respaldo legal para obras de engenharia pesada;

9.2.1.2. distorção da garantia de execução contratual (Cláusula Sexta, subitem 6.1.1 do Contrato), limitando o percentual de 5% ao equivalente a dois meses da folha de salários dos empregados, em vez de resguardar o risco global de inadimplemento da obra física e das Obras de Arte Especiais (OAEs) sobre o valor total contratado;

9.2.2. contradições sobre o regime de execução e limites a aditamentos, materializadas pela inclusão de cláusulas antagônicas nos instrumentos convocatório e contratual, ao prever simultaneamente a incidência do regime de Empreitada por Preço Unitário (EPU) regido pela Lei 8.666/1993 (Cláusulas Décima e Décima Quarta) e a vedação a alterações contratuais fundamentada exclusivamente no art. 9º, § 4º, da Lei 12.462/2011 (Cláusula Décima Sexta, subitem 16.1), regra restrita ao regime de Contratação Integrada (CI), gerando modelo híbrido e insegurança jurídica na formalização de revisões de projeto em fase de obras;

9.2.3. referência indevida à cláusula de matriz de riscos, materializada pela vinculação contratual expressa da alocação de responsabilidades por áleas e imprevistos aos subitens da Cláusula Décima como integrante do Anexo VI, quando, na estrutura documental do certame, o referido anexo tratava de matéria trabalhista distinta e a Matriz de Riscos não constava de nenhum dos anexos do edital, esvaziando a repartição formal de riscos entre as partes; e

9.2.4. descompasso entre os prazos de vigência e execução contratual, consubstanciado pela previsão de início da vigência de 1.170 dias a partir da publicação do extrato no Diário Oficial da União (subitem 2.1), concomitante à contagem do prazo de execução de 1.080 dias a partir da Ordem de Início dos Serviços (subitem 2.2), criando o risco de consumo indevido da margem de segurança temporal do contrato em decorrência de eventuais hiatos administrativos prévios à emissão da ordem de serviço;

9.3. com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Paraíba de que a expedição da autorização para utilização da interseção do Complexo Ponte do Futuro com a BR 230/PB sem que esteja previamente demonstrado, mediante análise técnica expressa e documentada, que os estudos de tráfego e de capacidade realizados eram suficientes para aferir os impactos da nova interseção sobre o nível de serviço da BR-230/PB, configura inobservância ao art. 44, § 3º, inciso VI, da Resolução Dnit 7/2021 (subitem III.3);

9.4. com fulcro no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Dnit e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnit no Estado da Paraíba de que a intempestividade no acompanhamento da Ação Popular 0803045 69.2022.4.05.8200 não se alinha aos preceitos do art. 11, § 2º, da Instrução Normativa 2/2021/DG/PFE/Dnit e, dada a urgência do caso, com o art. 9º, incisos III e IV, da mesma instrução, correspondentes ao art. 29, III e IV, do Regimento Interno do Dnit (subitem III.4);

9.5. registrar, em consonância com as orientações constantes dos subitens 9.2.3 a 9.2.5 do

Acórdão 2.718/2025-Plenário, que a aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos – iPMP ao empreendimento de adequação da BR-230/PB, no segmento compreendido entre os quilômetros 2 e 13, resultou em índice global de 35%, conforme o Guia Prático de Aplicação do iPMP aprovado pelo subitem 9.1 da mesma deliberação e a análise constante do subitem V.1, detalhada no Apêndice E do relatório que subsidia esta deliberação; e

9.6. dar ciência desta deliberação ao Dnit.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2761-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 014.157/2026-8
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional
Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria do Tesouro Nacional
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMISSÃO DE TÍTULOS SOBERANOS EM **YUAN** (**PANDA BONDS**). COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEDIDO DE INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. PRESTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) (peça 44), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 45 e 46):

"*Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada por meio do Of.Pres 54/2026-CREDN (peça 3), de 19/6/2026, por intermédio do qual o Exmo. Sr. Deputado General Girão, presidente em*

exercício da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, encaminha a este Tribunal o Requerimento 88/2026-CREDN, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, aprovado por aquele colegiado em reunião deliberativa de 17/6/2026.

2. *O documento encaminhado requer do Tribunal de Contas da União (TCU) informações e esclarecimentos técnicos e jurídicos acerca da anunciada iniciativa do Governo Federal de emitir, pela primeira vez, títulos soberanos brasileiros denominados em yuan, conhecidos no mercado internacional como panda bonds, no mercado financeiro da República Popular da China. Yuan é a unidade da moeda oficial chinesa, o renminbi (código internacional CNY); os dois termos designam a mesma moeda e são empregados indistintamente nesta instrução.*

3. *Segundo a solicitação, trata-se de medida inédita na gestão da dívida pública federal, que amplia a exposição do País a uma moeda distinta das tradicionalmente utilizadas, como o dólar americano, o euro e o iene (peça 3, p. 1).*

4. *A solicitação invoca os arts. 70 e 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal; o art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992; e o art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008, e busca avaliar a legalidade, a economicidade, a gestão de riscos, os impactos fiscais e a conformidade da operação com a estratégia de administração da dívida pública federal, por meio de onze quesitos, a seguir reproduzidos (peça 3, p. 2-3):*

I – a conformidade jurídica da operação com a legislação que rege a dívida pública federal e as operações de crédito da União;

II – a adequação dos estudos técnicos, econômicos e financeiros que fundamentaram a escolha da moeda chinesa como instrumento de captação;

III – os impactos da operação sobre a composição da Dívida Pública Federal, incluindo exposição cambial, custo financeiro e perfil de vencimento da dívida;

IV – a existência de mecanismos suficientes de mitigação de riscos cambiais, financeiros e de refinanciamento;

V – a observância dos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e interesse público;

VI – a compatibilidade da operação com a estratégia anual de financiamento da dívida pública elaborada pelo Tesouro Nacional;

VII – a existência de eventuais acordos, memorandos de entendimento, instrumentos de cooperação financeira ou compromissos assumidos junto a autoridades estrangeiras relacionados à emissão;

VIII – os custos totais da operação, incluindo remuneração de instituições financeiras coordenadoras, consultorias, agentes fiduciários, registros, garantias e demais despesas associadas;

IX – a comparação entre os custos e condições da emissão em yuan e alternativas de financiamento disponíveis em outras moedas ou mercados internacionais;

X – os potenciais impactos fiscais, monetários e patrimoniais decorrentes da ampliação da exposição da dívida pública federal à moeda chinesa;

XI – a observância das melhores práticas internacionais de gestão da dívida soberana e administração de riscos financeiros.

5. *Após análise preliminar por essa unidade técnica (peça 9), o Tribunal proferiu o Acórdão 2009/2026-TCU-Plenário (peça 12), de relatoria do Min. Benjamin Zymler, conhecendo da presente SCN e diligenciando à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Banco Central do Brasil (BCB) com vistas a colher, cada qual no âmbito de sua competência, os elementos imprescindíveis ao exame conclusivo dos quesitos formulados na presente solicitação.*

6. *A partir das respostas às diligências (peças 26-42), foi realizado o exame técnico a seguir, avaliando, entre outras questões, a conformidade jurídica da operação, os impactos sobre a composição e os custos da Dívida Pública Federal, os mecanismos de mitigação de riscos cambiais e de refinanciamento, os compromissos eventualmente assumidos perante autoridades estrangeiras e os custos totais da operação.*

EXAME TÉCNICO

Contextualização

7. *A coleta em fontes abertas, na imprensa especializada e em comunicações oficiais do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), permite situar a operação. Convém registrar, desde logo, que os números finais da emissão (volume, prazo e custo) ainda não existem, pois a operação não foi precificada; esta instrução responde com os elementos disponíveis publicamente e com aqueles obtidos por meio de diligências; e consigna à Comissão o que somente existirá após a precificação.*

8. *A iniciativa amadureceu ao longo do último ano. Em junho de 2025, o então Secretário do Tesouro Nacional confirmou à imprensa que o Tesouro avaliava emitir panda bonds. Em janeiro de 2026, o Plano Anual de Financiamento (PAF) 2026 passou a prever expressamente a emissão inaugural em yuan, no âmbito da diretriz de diversificar a base de investidores e as moedas de captação.*

9. *Em 15/4/2026, o Tesouro Nacional precificou o retorno ao mercado de euro, após mais de uma década de ausência, em captação de € 5 bilhões distribuída em três séries com vencimentos em 2030, 2033 e 2036, liquidada em 23/4/2026 (peça 35). Em 24/6/2026, durante o Fórum Brasil-China sobre Finanças Verdes, em Xangai, o Ministro da Fazenda anunciou oficialmente a emissão dos panda bonds, sem detalhar valor, prazo ou taxa. No dia seguinte, a Carta de Apresentação da República, documento de intenções que formaliza o interesse do Brasil na emissão, foi protocolada em Pequim junto à National Association of Financial Market Institutional Investors (NAFMII), com cópia ao Banco Popular da China (PBoC) (peça 42, p. 1). Segundo declarações públicas da Subsecretaria da Dívida Pública, de agosto de 2026, a intenção é emitir ainda no exercício de 2026, sujeita a operação aos procedimentos legais e regulatórios e às condições de mercado.*

10. *Quanto à inserção na estratégia da dívida, ao final de 2025 (posição de dezembro, conforme o RAD 2025) a dívida pública federal (DPF) totalizava R$ 8.635,1 bilhões, e a parcela atrelada ao câmbio representava 3,76% do total (R$ 324,9 bilhões), dentro dos limites de referência fixados no PAF 2026 para a parcela cambial (3% a 7%) e abaixo do benchmark de longo prazo de 7%, com intervalo de dois pontos percentuais e horizonte de 2035. Na posição mais recente publicada, o Relatório Mensal da Dívida de julho de 2026, divulgado em 26/8/2026, o estoque alcançava R$ 9.288,8 bilhões e a parcela cambial havia recuado para 3,65% (R$ 338,9 bilhões), de modo que o espaço disponível nos limites de referência é hoje maior do que ao final de 2025.*

11. *Registre-se, por precisão de data-base, que o Informe Dívida divulgado pelo Tesouro Nacional em 26/8/2026, cujo objeto foi a atualização dos limites de referência do PAF 2026, reapresenta a posição de 2025 com pequeno ajuste (estoque de R$ 8.646,1 bilhões e parcela cambial de 3,7%), diferença entre publicações que não altera a ordem de grandeza nem as conclusões desta instrução.*

12. *A dívida externa (DPFe) era de R$ 326,1 bilhões, o prazo médio do estoque era de cerca de quatro anos, o percentual a vencer em doze meses era de 17,5% e a reserva de liquidez somava R$ 1.187,1 bilhões em dezembro de 2025, equivalentes a 7,33 meses de vencimentos. O custo médio do estoque, acumulado em doze meses, situava-se, ao final de 2025, na ordem de 11,85% ao ano.*

13. *Há, assim, espaço técnico declarado para a operação, coerente com a diretriz de diversificação. As fontes de referência são o PAF, o Relatório Anual da Dívida (RAD), os Relatórios Mensais da Dívida (RMD) e a página de emissões externas, todas disponíveis no portal Tesouro Transparente (https://www.tesourotransparente.gov.br/, acesso em 31/8/2026).*

Arcabouço normativo aplicável

14. *O endividamento externo da União é regido por conjunto articulado de normas. Ao Senado Federal compete privativamente autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União (art. 52, inciso V, da Constituição Federal), fixar limites globais para o montante da dívida consolidada (inciso VI) e dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (inciso VII).*

15. *A fiscalização a cargo deste Tribunal e a competência para prestar informações ao Congresso Nacional decorrem dos arts. 70 e 71, incisos IV e VII, da Constituição, e do art. 38 da Lei 8.443/1992.*

16. *No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, LRF), art. 32, disciplina as condições e os limites das operações de crédito. Exige autorização específica do Senado Federal para o crédito externo (art. 32, § 1º, inciso IV) e prevê, para as operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, processo simplificado de verificação (art. 32, § 2º). Essa simplificação procedimental pressupõe a autorização orçamentária e não afasta a competência do Senado sobre o crédito externo.*

17. *A Resolução do Senado Federal 48/2007 disciplina os limites e as condições das operações de crédito interno e externo da União (as operações dos entes subnacionais regem-se pelas Resoluções 40/2001 e 43/2001) e sujeita à aprovação do Senado as operações de crédito externo da União (art. 11), exigindo pedido de autorização específica para a emissão de títulos no mercado internacional apenas quando a operação não estiver inserida em programa já aprovado por resolução própria (art. 14).*

18. *Essa autorização é concedida, desde 2004, de forma global e programática: a Resolução do Senado Federal 20/2004 autoriza o Programa de Emissão de Títulos e de Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior, com teto de US$ 100 bilhões ou seu equivalente em outras moedas (art. 2º, inciso I, na redação da Resolução 7, de 20 de maio de 2024) e destinação dos recursos vinculada ao pagamento da Dívida Pública Federal (art. 2º, inciso VI), sob pena de crime de responsabilidade (art. 5º).*

19. *No plano legal, a competência para contratar crédito externo e firmar os respectivos instrumentos decorre do Decreto-Lei 1.312/1974 e do art. 97 do Decreto 93.872/1986, que a condiciona a operação autorizada em lei; a autorização orçamentária correspondente consta do art. 8º, caput e inciso I, da Lei 15.346, de 14 de janeiro de 2026, que autoriza expressamente a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. A Lei 10.179/2001, por sua vez, consolida a disciplina da dívida pública mobiliária federal interna (Letras do Tesouro Nacional, Letras Financeiras do Tesouro e Notas do Tesouro Nacional, emitidas sob forma escritural em sistema centralizado de liquidação e custódia) e não alcança as emissões no mercado internacional.*

20. *O marco cambial (Lei 14.286/2021) reorganiza o regime cambial e de capitais. No plano das boas práticas, as Revised Guidelines for Public Debt Management (FMI e Banco Mundial, 2014) recomendam a captação do volume necessário ao menor custo possível no médio e no longo prazo, compatível com grau prudente de risco, além de transparência e prestação de contas, arcabouço institucional adequado, estratégia declarada de gestão da dívida, arcabouço de gestão de riscos e ampliação da base de investidores.*

21. *Quanto à autorização senatorial, relevante para o quesito I, coexistem duas vias. A primeira é a autorização específica, caso a caso, mediante Mensagem Presidencial e Resolução do Senado. A segunda é a autorização programática, na qual as emissões se inserem em programa previamente aprovado, via hoje aplicável aos títulos da República no mercado internacional por força da Resolução 20/2004 combinada com o art. 14 da Resolução 48/2007. Em qualquer das duas, a dívida mobiliária federal beneficia-se do processo simplificado de verificação do art. 32, § 2º, da LRF, presente a autorização orçamentária, que, para o exercício de 2026, consta do art. 8º, caput e inciso I, da Lei 15.346/2026.*

Benchmarking internacional

22. *Um dos fundamentos da justificação parlamentar para a presente SCN é o ineditismo da operação. Trata-se, de fato, da primeira emissão soberana brasileira em yuan; o acesso de soberanos a esse mercado, contudo, é prática internacional consolidada e em expansão, o que dimensiona a operação como diversificação, e não como anomalia. O panorama a seguir apoia-se em informações públicas divulgadas pelos próprios emissores, em regra por suas agências de gestão da dívida e*

ministérios das finanças, além de organismos financeiros internacionais e das entidades reguladoras do mercado de capitais chinês.

23. *Convivem nesse universo emissores de naturezas distintas, entre governos soberanos, entes subnacionais e instituições financeiras multilaterais, o que recomenda cautela na comparação direta. Entre os governos soberanos que já emitiram panda bonds, registram-se, conforme divulgado por esses emissores e por organismos internacionais, a Coreia do Sul (2015, primeiro soberano estrangeiro), a Polônia (2016), as Filipinas (2018, primeiro emissor do Sudeste Asiático), Portugal (2019, primeiro da Zona do Euro), a Hungria (recorrente desde 2017, com o primeiro green panda bond soberano em 2021), o Egito (2023, primeiro soberano africano), o Paquistão (2026, primeiro soberano do Sul da Ásia), o Cazaquistão (2026), a Eslovênia (março de 2026) e a Indonésia (julho de 2026). A esses somam-se emissões de entes subnacionais, como o emirado de Sharjah, nos Emirados Árabes Unidos, e a província canadense de British Columbia, além de bancos de desenvolvimento. Conforme noticiado pela imprensa internacional, o Brasil será o primeiro soberano latino-americano a emitir nesse mercado, em ano de volume recorde de emissões de panda bonds.*

24. *Os pioneiros, em 2005, foram entidades supranacionais (Corporação Financeira Internacional e Banco Asiático de Desenvolvimento). O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), dos BRICS, do qual o Brasil é sócio fundador, era, em dezembro de 2025, o maior emissor cumulativo, com cerca de 78,5 bilhões de renminbi.*

25. *No mercado corporativo, registra-se ainda que a Suzano emitiu, em 2024, o primeiro panda bond verde de corporação não financeira das Américas, no valor de 1,2 bilhão de renminbi, por três anos, com cupom de 2,80%, seguido de nova captação em 2025 (peça 38, p. 4). O caráter inédito da operação restringe-se, portanto, à natureza soberana da emissão, não ao acesso do País ao mercado chinês.*

26. *A vantagem de custo pode estreitar-se após o hedge cambial e eventuais garantias. Os precedentes soberanos do Egito (2023) e do Paquistão (2026) contaram com garantias parciais de organismos multilaterais, o que reforça a relevância dos quesitos da SCN que tratam sobre risco cambial e custos (IV, VIII, IX e X).*

Resposta aos quesitos

27. *Feitas as considerações acerca da contextualização, do arcabouço normativo aplicável e do benchmarking internacional, passa-se ao exame de cada quesito da SCN.*

28. *Cada subitem a seguir reproduz o quesito e apresenta a resposta com base em informações públicas e nos esclarecimentos encaminhados pela STN, pela PGFN e pelo BCB em atendimento às diligências determinadas pelo Acórdão 2.009/2026-TCU-Plenário.*

Quesito I: conformidade jurídica da operação

I – a conformidade jurídica da operação com a legislação que rege a dívida pública federal e as operações de crédito da União.

29. *No plano das informações públicas, o arcabouço aplicável já se encontra mapeado no subitem "Arcabouço normativo aplicável" desta instrução. Como ali exposto, a emissão de títulos da República no mercado internacional sujeita-se à autorização do Senado Federal (Constituição, art. 52, inciso V; LRF, art. 32, § 1º, inciso IV; Resolução 48/2007, arts. 11 e 14), autorização que já existe em forma programática: a Resolução 20/2004 contempla emissões em montante de até US$ 100 bilhões ou seu equivalente em outras moedas (art. 2º, inciso I, na redação da Resolução 7/2024), mediante oferta internacional (inciso III), com destinação vinculada ao pagamento da DPF (inciso VI). A autorização orçamentária pressuposta pelo art. 32, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal também está presente: o art. 8º, caput e inciso I, da Lei 15.346, de 14 de janeiro de 2026, autoriza expressamente, com fundamento no art. 32, § 1º, inciso I, da mesma Lei Complementar e sem prejuízo do art. 52, inciso V, da Constituição, a realização das operações de crédito nela previstas, incluída a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional.*

30. *O art. 14 da Resolução do Senado Federal 48/2007 só exige pedido de autorização específica quando a operação não estiver inserida em programa já aprovado por resolução própria, o*

que não é o caso. Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional confirmou o entendimento de que a Resolução do Senado Federal 20/2004, na redação da Resolução 7/2024, autoriza a emissão em qualquer moeda estrangeira, sem especificar ou restringir nenhuma delas (peça 26, p. 3). Registrou, ainda, que a emissão em yuan não seria a primeira operação externa em moeda distinta do dólar sob o mesmo arcabouço: a captação em euros de 15/4/2026 foi examinada por aquela Coordenação-Geral no Parecer SEI 1115/2026/MF, e o histórico da República inclui emissões em marco alemão, franco francês, escudo português, florim holandês, xelim austríaco, libra esterlina e iene (peça 26, p. 3).

31. *A Secretaria do Tesouro Nacional demonstrou, no caso concreto, o enquadramento da operação no Programa. A Carta de Apresentação da República requer o registro de um programa de emissões em renminbi no montante agregado de principal de RMB 10 bilhões e fixa, em seu quadro de termos, emissão inaugural de até RMB 5 bilhões dentro desse limite (peça 42, p. 1 e 9). Essa distinção é reproduzida pela Secretaria em ambos os pontos, ao situar o programa submetido a registro em RMB 10 bilhões, cerca de US$ 1,47 bilhão, e a primeira emissão em até RMB 5 bilhões, cerca de US$ 735 milhões (peça 38, p. 5-6 e 7).*

32. *Cotejados esses valores com a execução do Programa, a operação nele se acomoda, mas em margem estreita. Até o segundo trimestre de 2026, o montante emitido ao amparo da Resolução do Senado Federal 20/2004 somava US$ 97,39 bilhões dos US$ 100 bilhões autorizados, restando saldo disponível de US$ 2,61 bilhões, equivalentes a 2,6% do teto (peça 35; peça 38, p. 6-7). O teto do art. 2º, inciso I, é de emissões acumuladas, e não de estoque em circulação: o dispositivo refere-se ao "montante da emissão e colocação dos títulos [...] colocados de uma só vez ou parceladamente", de modo que os resgates não recompõem a margem. Nesses termos, a emissão inaugural de RMB 5 bilhões consumiria cerca de 28% do saldo disponível. Caso venha a ser integralmente utilizado o programa de emissões em renminbi submetido a registro na China, no montante de RMB 10 bilhões, o consumo da margem remanescente alcançaria cerca de 56%. Para dimensionar o ritmo de utilização do Programa, somente em 2025 a República emitiu mais de US$ 10 bilhões em títulos denominados em dólares (peça 38, p. 6).*

33. *Não se trata de desconformidade: nenhuma norma impõe providência específica quando as emissões acumuladas se aproximam do teto autorizado, e o dado é público e periódico, integrando o relatório de execução que o Ministro de Estado da Fazenda apresenta trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (Resolução do Senado Federal 20/2004, arts. 4º e 5º; Resolução do Senado Federal 48/2007, art. 14, §§ 1º e 2º). O registro se faz por sua pertinência direta ao quesito: como o montante da dívida mobiliária federal é matéria reservada a lei do Congresso Nacional ainda não editada (Constituição, art. 48, inciso XIV; Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 30, inciso II), o teto do Programa constitui, hoje, o limite quantitativo específico aplicável às emissões externas de títulos da República, e a sua recomposição depende de nova resolução do Senado Federal.*

34. *Quanto à qualificação jurídica formal da operação em concreto, a STN e a PGFN informam, cada uma a seu modo, que o exame ainda não ocorreu. A Secretaria explica que o rito próprio, previsto no art. 1º, inciso II, da Portaria ME 8.218/2022 (manifestação técnica da própria Secretaria, parecer jurídico da Procuradoria e autorização do Senado Federal), não foi iniciado, por a operação seguir em fase preparatória (peça 38, p. 4). A certificação desse rito compete, nos termos do art. 2º e de seu parágrafo único da mesma Portaria, ao Secretário Especial do Tesouro e Orçamento, competência delegada ao Secretário do Tesouro Nacional pela Portaria SETO/ME 10.359/2022 especificamente para as emissões externas do Programa de que trata esta instrução. A Procuradoria, por sua vez, confirma que não existe processo formalmente aberto para esse exame e que, por isso, a operação ainda não foi objeto de análise pela unidade (peça 26, p. 2).*

35. *Portanto, não há parecer jurídico específico a examinar nesta oportunidade. A operação encontra amparo, no estágio atual, na autorização programática já demonstrada, cabendo à administração concluir o rito técnico e jurídico próprio antes da emissão. Com os elementos*

disponíveis, não se identificou desconformidade jurídica ou necessidade de ato autorizativo adicional do Senado Federal, sem prejuízo do exame formal que ainda compete à STN e à PGFN.

Quesito II: estudos técnicos que fundamentaram a escolha da moeda

II – a adequação dos estudos técnicos, econômicos e financeiros que fundamentaram a escolha da moeda chinesa como instrumento de captação.

36. *Em fontes abertas, sabe-se que a operação está prevista no PAF 2026 e inserida na diretriz de diversificação de moedas e de base de investidores. Cumpre delimitar, de início, o alcance do exame: as normas que regem a emissão externa de títulos da União (Constituição, art. 52, incisos V e VII; art. 32 da LRF; Resoluções do Senado Federal 48/2007 e 20/2004; e a autorização orçamentária do art. 8º, caput e inciso I, da Lei 15.346/2026, mapeados no subitem "Arcabouço normativo aplicável") não impõem a moeda de captação, e a própria autorização programática admite emissões em dólares ou em montante equivalente em outras moedas (Resolução 20/2004, art. 2º, inciso I, na redação da Resolução 7/2024).*

37. *A escolha do yuan é, assim, decisão discricionária de gestão da dívida, que pode legitimamente fundar-se em objetivos não exclusivamente econômicos, tais como a diversificação da base de investidores, o desenvolvimento de curva de referência em novo mercado e o relacionamento financeiro bilateral. Não compete ao Tribunal substituir a Administração na escolha da moeda ou do mercado de captação, cabendo-lhe, contudo, avaliar a legalidade, legitimidade, economicidade, motivação, governança e tratamento dos riscos associados à decisão.*

38. *Em resposta à diligência, a STN situa a avaliação da emissão em renminbi no processo regular de gestão da dívida, apoiado no benchmark de composição ótima, que desde 2024 eleva de 5% para 7% o parâmetro de referência para a participação da dívida externa (peça 38, p. 3), e em elementos próprios do mercado chinês: dimensão e liquidez do mercado interbancário (CIBM), experiência de emissores soberanos que já acessaram esse mercado, cotações indicativas fornecidas por bancos chineses e internacionais, mapeamento da base potencial de investidores e o arcabouço regulatório aplicável (peça 38, p. 4).*

39. *A Secretaria identificou, ainda, as instâncias de governança envolvidas na condução dos estudos e na avaliação da operação: a Subsecretaria da Dívida Pública, a Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública e as instâncias decisórias da própria Secretaria responsáveis pela aprovação da estratégia de financiamento externo (peça 38, p. 4).*

40. *Cabem, no ponto, duas distinções. Não foram elaborados estudos formais dedicados especificamente à escolha do yuan: a fundamentação da decisão apoia-se no benchmark de composição ótima, na estratégia de médio prazo e nos elementos próprios do mercado chinês acima descritos, e a elaboração de estudo dedicado não é imposta por norma. Distinta dessa é a manifestação técnica conclusiva prevista no art. 1º, inciso II, da Portaria ME 8.218/2022, que, com o parecer jurídico correspondente, integra o rito interno anterior à emissão e ainda não foi produzida por permanecer a operação em fase preparatória (peça 38, p. 4). Em resposta ao quesito, os elementos apresentados demonstram motivação técnica compatível com a gestão da dívida e afastam a hipótese de escolha arbitrária, não se identificando deficiência de fundamentação no estágio atual, sem prejuízo da manifestação técnica e do parecer jurídico exigidos antes da emissão.*

Quesito III: impactos sobre a composição da dívida pública federal

III – os impactos da operação sobre a composição da Dívida Pública Federal, incluindo exposição cambial, custo financeiro e perfil de vencimento da dívida.

41. *Os dados públicos do RAD 2025 e dos RMD permitem dimensionar a situação. Ao final de 2025, a dívida pública federal era de R$ 8.635,1 bilhões, superando R$ 9 trilhões em maio de 2026; a parcela cambial correspondia a 3,76% do total, dentro dos limites de referência do PAF (3% a 7%); a dívida externa era de R$ 326,1 bilhões; o prazo médio era de quatro anos; e o percentual a vencer em doze meses era de 17,5%. Há, portanto, espaço declarado nos limites de referência para elevação da fatia cambial. Na posição mais recente publicada, o Relatório Mensal da Dívida de julho de 2026, a dívida pública federal alcançava R$ 9.288,8 bilhões, a parcela cambial 3,65% (R$ 338,9 bilhões) e a*

dívida externa R$ 340,1 bilhões, com prazo médio de 4,05 anos e 18,91% a vencer em doze meses.

42. *O impacto concreto da emissão sobre esse quadro somente será aferível com os números finais. A Carta de Apresentação já registra o teto do programa, o volume da primeira emissão e o prazo máximo dos títulos, de até cinco anos (peça 42, p. 9); o volume efetivamente colocado, o prazo e a taxa, porém, ainda não existem, pois a operação não foi precificada.*

43. *Ainda assim, é possível estimar impacto marginal sobre a composição da dívida. Segundo a Secretaria, tomada a posição de maio de 2026, uma emissão de RMB 5 bilhões, equivalente a cerca de R$ 3,75 bilhões, aumentaria em aproximadamente 0,04% o volume da dívida pública federal e em 1,1% a dívida externa, elevando a participação cambial do estoque de 3,75% para 3,79%, patamar ainda distante da meta de longo prazo de 7% referida pela Secretaria (peça 38, p. 6).*

44. *Quanto ao custo médio e ao perfil de vencimentos, a Secretaria não apresentou estimativa específica, por dependerem das condições de mercado, do volume e da maturidade ainda não definidos, consignando que o impacto agregado será muito pequeno em razão do volume relativo da operação (peça 38, p. 5-6). Em resposta ao quesito, à luz da magnitude atualmente cogitada e das simulações apresentadas pela STN, o impacto estimado sobre a composição da dívida mostra-se marginal, sem indicação, até o momento, de efeito relevante sobre o custo médio ou o perfil de vencimentos, ressalvada a aferição dos valores definitivos após a precificação.*

Quesito IV: mecanismos de mitigação de riscos cambiais, financeiros e de refinanciamento

IV – a existência de mecanismos suficientes de mitigação de riscos cambiais, financeiros e de refinanciamento.

45. *Em resposta à diligência, a STN esclareceu que a gestão da dívida pública federal não recorre, como regra, a instrumentos de hedge dedicados a emissões soberanas em moeda estrangeira; a mitigação do risco cambial passa pela composição estratégica da carteira, pelos limites do Plano Anual de Financiamento e pela diversificação de moedas e mercados, mecanismos que, segundo a Secretaria, seguem aplicáveis à emissão em yuan (peça 38, p. 6).*

46. *A magnitude do risco agregado é, de todo modo, pequena. Segundo indicadores de agências de classificação de risco reproduzidos pela Secretaria, em 2024 as reservas internacionais brasileiras equivaliam a 16% do PIB, enquanto a dívida soberana externa bruta correspondia a 9% do PIB. A exposição efetiva era de 4,5% do PIB, considerando que mais da metade dessa dívida se referia a títulos em moeda doméstica detidos por não residentes. Esse cenário posiciona o País como credor externo líquido, em situação mais confortável que a de pares regionais. Soma-se a isso a política de alocação das reservas internacionais, que, conforme o Relatório de Gestão das Reservas Internacionais do Banco Central do Brasil, realiza a cobertura cambial integral da dívida externa soberana.*

47. *A parcela das reservas alocada em yuan, equivalente a 5,94% do total em dezembro de 2025, correspondia a cerca de R$ 113,6 bilhões, considerando o estoque de reservas de junho de 2026 convertido pela taxa de câmbio de 17 de agosto de 2026. Esse montante supera o valor de uma emissão da magnitude cogitada. Como as reservas são ativos do Banco Central e a emissão seria passivo do Tesouro Nacional, a compensação entre ambos ocorre no conceito consolidado de Dívida Líquida do Setor Público, conforme detalhado no exame do quesito X.*

48. *Por sua vez, o BCB confirmou que a operação se sujeita à disciplina geral da Lei 14.286/2021, sem exigência específica quanto à moeda de emissão (peça 28, p. 1).*

49. *Não há teste de estresse cambial dedicado exclusivamente a esta emissão. A hipótese de manutenção dos recursos no exterior, por sua vez, tem tratamento normativo expresso: a Resolução BCB 278/2022 define o crédito externo "mesmo no caso em que os recursos não ingressem no País" (art. 2º, inciso I) e impõe a prestação de informações ao Banco Central "tanto nos casos de ingresso de recursos no País quanto nos casos em que estes sejam mantidos no exterior" (art. 23, caput), obrigação que, para os entes da Administração Pública federal, independe do valor da operação (art. 23, § 1º). A mitigação do risco integra-se à gestão agregada da dívida externa, mediante limites de composição, diversificação e acompanhamento da carteira.*

50. *Esse tratamento é compatível com a metodologia adotada pela STN e, diante da baixa materialidade estimada da operação, não foram identificados elementos que indiquem insuficiência dos mecanismos gerais de mitigação de riscos cambiais, financeiros ou de refinanciamento.*

Quesito V: observância dos princípios constitucionais

V – a observância dos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e interesse público.

51. *O referencial de aferição é conhecido: os princípios dos arts. 37 e 70 da Constituição e as diretrizes do FMI e do Banco Mundial (transparência, governança, gestão de risco e menor custo no longo prazo com risco prudente). A observância dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e interesse público depende dos elementos já reunidos no exame dos quesitos I, II, VIII e IX, aos quais esta análise remete.*

52. *O arcabouço normativo mapeado e a autorização senatorial programática sustentam a legalidade da operação, ainda que a qualificação jurídica formal, em sentido estrito, dependa de rito interno ainda não iniciado, tal como informou a Procuradoria (peça 26, p. 2-3).*

53. *A transparência é reforçada pela divulgação da operação em cada etapa de sua preparação: na mensagem introdutória do Plano Anual de Financiamento de 2026 (peça 41, p. 4), no anúncio ministerial de 24 de junho de 2026, na Carta de Apresentação protocolada junto ao regulador chinês (peça 42, p. 1) e nos relatórios trimestrais encaminhados ao Congresso Nacional.*

54. *A aferição definitiva da economicidade e da eficiência depende de dados que somente existirão com a precificação, conforme examinado nos quesitos VIII e IX. No estágio atual, a previsão no PAF, a motivação técnica, a transparência das etapas preparatórias e o enquadramento normativo não revelam afronta aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, transparência ou interesse público.*

Quesito VI: compatibilidade com a estratégia anual de financiamento

VI – a compatibilidade da operação com a estratégia anual de financiamento da dívida pública elaborada pelo Tesouro Nacional.

55. *O Plano Anual de Financiamento de 2026 prevê expressamente a emissão inaugural em yuan, dentro da diretriz de diversificação de moedas e mercados (peça 41, p. 4), e registra que o Tesouro "avalia as condições de mercado para uma emissão inaugural em yuan" (peça 41, p. 10), o que situa a operação, ainda hoje, em estágio de avaliação, não de decisão fechada.*

56. *A participação cambial da dívida permanece dentro dos limites de referência de 3% a 7% fixados no próprio Plano, tanto na posição atual quanto na estimativa pós-emissão. A revisão de meados de exercício, publicada em 26/8/2026, alterou os limites de composição dos títulos prefixados, dos indexados a índices de preços e dos de taxa flutuante, mantendo inalterado o intervalo de 3% a 7% para a parcela cambial.*

57. *Até a data-base mais recente disponível, o Relatório Mensal da Dívida de julho de 2026, a operação permanecia não precificada. Não se identificou, portanto, incompatibilidade com a estratégia anual de financiamento da dívida pública federal. O relatório referente a julho foi divulgado em 26/8/2026, na mesma data da revisão dos limites do Plano, e permanece o mais recente publicado até o fechamento desta instrução, em 3/9/2026.*

Quesito VII: acordos, memorandos ou compromissos com autoridades estrangeiras

VII – a existência de eventuais acordos, memorandos de entendimento, instrumentos de cooperação financeira ou compromissos assumidos junto a autoridades estrangeiras relacionados à emissão.

58. *A Secretaria do Tesouro Nacional informou não ter conhecimento da existência de acordos formais, memorandos de entendimento, protocolos de cooperação ou outros instrumentos bilaterais destinados especificamente à viabilização da emissão de panda bonds (peça 38, p. 7). No âmbito das informações prestadas pelos órgãos diligenciados, não foram identificados acordos ou compromissos dessa natureza relacionados à emissão.*

59. *A Carta de Apresentação da República, protocolada em 25 de junho de 2026 junto à NAFMII, com cópia ao Banco Popular da China, tem natureza informativa e decorre de exigência*

regulatória unilateral do mercado onshore chinês, mediante registro na NAFMII, supervisão do PBoC e regulamentação cambial da SAFE (Administração Estatal de Câmbio da República Popular da China), não de compromisso bilateral (peça 38, p. 7-8; peça 42, p. 1).

60. *Cabe retificar expressamente perante a Comissão a premissa da instrução preliminar (peça 9, item 42), que tratava como operacional, desde 2023, um arranjo de compensação em renminbi. Segundo o BCB, existe Memorando de Entendimento firmado com o Banco Popular da China em 31 de janeiro de 2023 (peça 28, p. 2), de natureza declaratória e não vinculante, que permitiu àquela autoridade indicar o ICBC Brasil como clearing bank, expressão que o Banco Central adverte ser empregada de forma padronizada pela China em memorandos dessa natureza, sem correspondência com o sentido que o termo compensação tem no Brasil, e que não configura arranjo de compensação em renminbi no País nem sistema de pagamentos transfronteiriços (peça 28, p. 2-3), sem fluxo financeiro, risco cambial ou participação na liquidação e na amortização da emissão examinada (peça 28, p. 3).*

61. *Não se identificaram, portanto, acordos ou compromissos bilaterais vinculantes especificamente relacionados à operação.*

Quesito VIII: custos totais da operação

VIII – os custos totais da operação, incluindo remuneração de instituições financeiras coordenadoras, consultorias, agentes fiduciários, registros, garantias e demais despesas associadas.

62. *É possível descrever a estrutura típica de custos de emissões externas, que abrange comissões de coordenação, agentes, registro perante os reguladores chineses e assessoria jurídica. Como a operação ainda não foi realizada, porém, seus valores concretos não estão definidos.*

63. *A STN esclareceu que foram selecionadas cinco instituições financeiras para assessorar a eventual emissão: Bank of China, ICBC, HSBC, CICC e Bank of Communications, escolhidas por critério técnico de tabela de liderança de mercado, ponderando emissões soberanas de panda bonds em janela de trinta e seis meses e emissões corporativas em janela de vinte e quatro meses (peça 36, p. 2-3). Esclareceu, ainda, que, por não se tratar de mercado usualmente acessado pela República, adotou-se a modalidade de escolha direta dos subscritores, mediante justificativa do Subsecretário da Dívida Pública, e que a janela de trinta e seis meses foi necessária por haver apenas sete transações soberanas nesse mercado no período; a tabela corporativa restringiu-se a emissões acima de US$ 250 milhões. Sobre a diretriz de selecionar quatro bancos chineses e um internacional, foram excluídas da análise as instituições sem relacionamento prévio com a Secretaria e sem sede ou representação no Brasil (peça 36, p. 1-3).*

64. *O mandato tem natureza condicional, vigora por vinte e quatro meses contados da seleção e não gera obrigação vinculante para a República, salvo na hipótese de efetiva realização da oferta; até a data das manifestações consultadas não havia contrato definitivo firmado com os coordenadores, custo incorrido ou garantia prevista, inclusive de organismo multilateral (peça 38, p. 7).*

65. *A discriminação completa dos custos totais somente será possível após a precificação e a conclusão da emissão. Até o momento, não se identificaram custo incorrido, obrigação financeira definitiva ou garantia associada à operação; a ausência de valores finais decorre do estágio preparatório, e não de falha de transparência ou de controle.*

Quesito IX: comparação de custos e condições com alternativas em outras moedas

IX – a comparação entre os custos e condições da emissão em yuan e alternativas de financiamento disponíveis em outras moedas ou mercados internacionais.

66. *As normas que regem as operações de crédito e a emissão externa de títulos da União (LRF, art. 32; Resoluções do Senado Federal 48/2007 e 20/2004; e a autorização orçamentária do art. 8º, caput e inciso I, da Lei 15.346/2026) não exigem a elaboração de comparativo formal de custos entre moedas de captação, conforme a delimitação exposta no exame do quesito II.*

67. *Em resposta à diligência, a STN confirma que a avaliação de alternativas é atividade contínua, não um estudo pontual dedicado à comparação entre o yuan e outras moedas (peça 38, p.*

5), mas apresenta os elementos disponíveis: em 2025, os títulos soberanos de dez anos do governo chinês em renminbi renderam entre 1,6% e 2,0% ao ano, ante 3,95% a 4,80% dos Treasuries de mesmo prazo (peça 38, p. 5).

68. *As faixas informadas conferem com as séries oficiais: em 2025, o rendimento dos títulos do Tesouro norte-americano de dez anos permaneceu integralmente no intervalo indicado, e o dos títulos soberanos chineses de mesmo prazo situou-se na ordem de grandeza apontada. As taxas dos títulos chineses e norte-americanos, isoladamente, não equivalem ao custo final de captação soberana do Brasil, que dependerá do prêmio de crédito, do prazo, das despesas e das condições de mercado na data da emissão. Ainda assim, a avaliação contínua considera custo, diversificação da base de investidores e presença brasileira nos mercados de capitais, sem pretender substituir as emissões em dólares, principal referência do financiamento externo soberano (peça 38, p. 5). Não se identificou, portanto, omissão relevante na comparação de alternativas no estágio atual.*

Quesito X: impactos fiscais, monetários e patrimoniais da exposição à moeda chinesa

X – os potenciais impactos fiscais, monetários e patrimoniais decorrentes da ampliação da exposição da dívida pública federal à moeda chinesa.

69. *É possível contextualizar a magnitude da exposição (parcela cambial de 3,65% e dívida externa de R$ 340,1 bilhões, posição de julho de 2026), mas o impacto concreto da operação depende do volume e do tratamento de risco, ainda não conhecidos.*

70. *Ao ser instada a se manifestar, a STN apresentou exercício de estática comparativa sobre o efeito patrimonial de variações do câmbio do yuan, mantidas constantes as demais variáveis, que qualifica expressamente como simulação ilustrativa, e não como projeção (peça 38, p. 8).*

71. *Como as reservas internacionais mantidas em yuan, 5,94% do total e cerca de R$ 113,6 bilhões, superam com folga o valor de uma emissão da magnitude cogitada (peça 38, p. 8), uma desvalorização do real frente ao yuan tende a produzir efeito líquido favorável sobre a posição patrimonial do setor público. No exercício apresentado, correspondente a uma desvalorização de 30,6%, equivalente a dois desvios-padrão das variações anuais observadas desde 2010, o ganho associado às reservas superaria o aumento do passivo em cerca de R$ 32,4 bilhões, equivalentes a cerca de 0,25% do PIB nominal de 2025, de R$ 12,7 trilhões, com efeito equivalente de redução da Dívida Líquida do Setor Público (peça 38, p. 8-9). Registre-se que o exercício não simula a hipótese inversa, de valorização do real frente ao yuan, na qual o efeito patrimonial líquido seria de sinal contrário e de magnitude proporcionalmente equivalente.*

72. *O Banco Central do Brasil informou que a liquidez captada segue a disciplina geral da Lei 14.286/2021 e que, na hipótese de internalização, os recursos ingressam mediante operação de câmbio contratada com instituição autorizada (peça 28, p. 1), sem que o memorando de entendimento de 2023 com o Banco Popular da China produza impacto fiscal, monetário ou patrimonial para a autarquia (peça 28, p. 3-4). O marco cambial não impõe a internalização: a Lei 14.286/2021 consagra a liberdade das operações no mercado de câmbio (art. 2º) e disciplina o modo do ingresso e da saída de moeda quando ocorram (art. 14), enquanto a Resolução BCB 278/2022 contempla expressamente o crédito externo cujos recursos não ingressem no País (art. 2º, inciso I) e a sua manutenção no exterior (art. 23).*

73. *Coerentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que os recursos poderão ser convertidos em moeda nacional para composição da conta única e pagamento de dívida doméstica, ou mantidos em moeda estrangeira para pagamento de obrigações futuras de dívida externa (peça 38, p. 7). A Carta de Apresentação registra a intenção de remeter os recursos líquidos em renminbi e convertê-los em dólares para pagamento de dívida pública federal (peça 42, p. 8).*

74. *As duas hipóteses são compatíveis com o artigo 2º, inciso VI, da Resolução do Senado Federal 20/2004, que vincula os recursos ao pagamento da Dívida Pública Federal, na qual se compreende a dívida externa, sem exigir a sua internalização, sob a sanção do artigo 5º da mesma Resolução. A verificação da destinação efetivamente dada aos recursos é documental e periódica, pelo demonstrativo contábil do artigo 4º, inciso I, alínea "b", no relatório trimestral apresentado à*

Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, como ocorreu na captação em euros de abril de 2026, cujos recursos líquidos foram integralmente internalizados para a Conta Única do Tesouro em 23 de abril de 2026 (peça 35, item 7).

75. *Na magnitude cogitada e sob as premissas informadas, não se identificou impacto adverso relevante; os efeitos definitivos, contudo, dependerão do volume emitido, da taxa e da variação cambial após a operação. Quanto ao tratamento contábil da operação, a manifestação da Secretaria limitou-se ao efeito sobre a Dívida Líquida do Setor Público, examinado acima.*

Quesito XI: observância das melhores práticas internacionais

XI – a observância das melhores práticas internacionais de gestão da dívida soberana e administração de riscos financeiros.

76. *O acesso de soberanos ao mercado de panda bonds é prática internacional consolidada e em expansão; a emissão brasileira seria o primeiro caso latino-americano, mas não um caso isolado.*

77. *A STN cita, entre os precedentes, as emissões da Coreia do Sul, da Polônia, das Filipinas, de Portugal, da Hungria e da província canadense de British Columbia, além de organismos multilaterais como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, o Banco Mundial e o Novo Banco de Desenvolvimento (peça 38, p. 3), e junta vinte e sete materiais técnicos que ampliam essa lista com casos mais recentes, entre eles a Suzano, a emissão soberana da Indonésia, em julho de 2026, e as experiências da Eslovênia, do Cazaquistão e do Paquistão (peça 38, p. 4).*

78. *A instrução preliminar já havia mapeado, com base em fontes públicas, precedentes adicionais, como o do Egito, e a pesquisa em fontes internacionais confirma esse referencial. A previsão da operação no Plano Anual de Financiamento, a diretriz de diversificação de moedas e o histórico de emissores comparáveis indicam alinhamento às diretrizes de gestão da dívida soberana do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, notadamente quanto à ampliação da base de investidores. A diversificação de moedas de captação é diretriz declarada pelo próprio Tesouro Nacional no Plano Anual de Financiamento de 2026, e não recomendação daquelas diretrizes, que se referem à base de investidores. Não se identificou, assim, desalinhamento com as melhores práticas internacionais de referência.*

Do tratamento das informações classificadas

79. *Registre-se, por fim, que parte substancial dos elementos que sustentam as respostas acima provém de peças classificadas na origem como reservadas, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no artigo 25, inciso V, do Decreto 7.724/2012, informação cuja divulgação ofereça elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País (peça 38, p. 2; peças 30 e 33, p. 1). Excetuam-se os Planos Anuais de Financiamento e o conjunto de estudos do Anexo VI, que a própria origem declarou públicos. Recebidos com classificação de origem, esses documentos têm a chancela reproduzida no âmbito deste Tribunal, na forma do artigo 6º da Resolução-TCU 294/2018.*

80. *Como as respostas aos quesitos I, III, IV, VII, VIII, IX e X reproduzem dados extraídos dessas peças, esta instrução recebe tratamento equivalente, o que não impede o atendimento da solicitação: a prestação de informações ao Congresso Nacional decorre do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal e do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, e o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para aquele que a obteve, a obrigação de resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011.*

CONCLUSÃO

81. *As diligências determinadas pelo Acórdão 2.009/2026-TCU-Plenário foram atendidas pela STN, pela PGFN e pelo BCB. Os elementos juntados às peças 26-42, combinados com as informações públicas examinadas, permitem responder aos onze quesitos formulados pela CREDN.*

82. *No exame dos elementos disponíveis no atual estágio da operação, não se identificaram indícios de ilegalidade ou irregularidade que demandem atuação corretiva deste Tribunal. A operação encontra-se prevista no PAF 2026, insere-se no programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, apresenta motivação compatível com a diversificação de moedas e*

investidores e, na magnitude cogitada, produz impacto marginal sobre a composição da dívida, mantendo a parcela cambial dentro dos limites de referência do Plano. Registrou-se, no exame do quesito I, que o saldo disponível do Programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004 era de US$ 2,61 bilhões ao final do segundo trimestre de 2026, equivalentes a 2,6% do teto de US$ 100 bilhões, e que esse teto se refere a emissões acumuladas.

83. *Também não se identificaram, no âmbito das informações prestadas pelos órgãos diligenciados, escolha arbitrária da moeda, insuficiência dos mecanismos gerais de gestão de riscos, compromisso bilateral vinculante relacionado à emissão, custo já incorrido, garantia concedida, impacto fiscal adverso relevante ou desalinhamento com as melhores práticas internacionais de referência.*

84. *A operação permanece em fase preparatória e não foi precificada. Por essa razão, o volume efetivamente colocado, o prazo dentro do limite de até cinco anos registrado na Carta de Apresentação, a taxa e os custos totais ainda não estão definidos, e a manifestação técnica conclusiva e o parecer jurídico específico deverão ser produzidos no rito interno anterior à emissão. Essa limitação factual não evidencia irregularidade e não impede o atendimento conclusivo da SCN com base nos elementos atualmente disponíveis, devendo as conclusões desta instrução ser compreendidas à luz do estágio preparatório da operação.*

85. *Em síntese, não se identificou problema que demande determinação, recomendação ou outra medida corretiva do TCU. A solicitação pode ser considerada integralmente atendida, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, consignando-se que as parcelas dos quesitos II e IX que versam sobre a conveniência da escolha da moeda de captação refogem à competência do Tribunal, na forma do art. 17, § 1º, inciso I, da mesma Resolução, e que os elementos dependentes da precificação ainda não existem, hipótese do inciso II do mesmo parágrafo.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. *Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Of.Pres 54/2026-CREDN, de 19/6/2026, pelo Deputado General Girão, presidente em exercício da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, com base no Requerimento 88/2026-CREDN, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, aprovado por aquele colegiado em reunião deliberativa de 17/6/2026, propondo:*

a) informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em resposta aos onze quesitos encaminhados a este Tribunal, que:

i) a operação encontra-se prevista no PAF 2026, insere-se no programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, apresenta, com base nos elementos atualmente disponíveis, motivação compatível com a diversificação de moedas e investidores e, na magnitude cogitada, produz impacto marginal sobre a composição da dívida, mantendo a parcela cambial dentro dos limites de referência do Plano;

ii) o teto de US$ 100 bilhões do Programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004 refere-se a emissões acumuladas, e o saldo disponível era de US$ 2,61 bilhões ao final do segundo trimestre de 2026, equivalentes a 2,6% do teto, de modo que a emissão inaugural de até RMB 5 bilhões consumiria cerca de 28% da margem remanescente, e o programa de RMB 10 bilhões submetido a registro perante o regulador chinês, cerca de 56%; não se trata de desconformidade, e a recomposição do limite depende de nova resolução do Senado Federal;

iii) não se identificaram escolha arbitrária da moeda, insuficiência dos mecanismos gerais de gestão de riscos, custo já incorrido, garantia concedida, impacto fiscal adverso relevante ou desalinhamento com as melhores práticas internacionais de referência, nem, no âmbito das informações prestadas pelos órgãos diligenciados, compromisso bilateral vinculante relacionado à emissão;

iv) as parcelas dos quesitos II e IX que versam sobre a conveniência da escolha da moeda de captação refogem à competência do Tribunal, nos termos do art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008; e

v) a operação permanece em fase preparatória e não foi precificada, razão pela qual o volume efetivamente colocado, o prazo dentro do limite de até cinco anos registrado na Carta de Apresentação, a taxa e os custos totais ainda não estão definidos, devendo a manifestação técnica conclusiva e o parecer jurídico específico ser produzidos no rito interno anterior à emissão, limitação factual que não evidencia irregularidade nem impede o atendimento conclusivo da solicitação, na forma do art. 17, § 1º, inciso II, da mesma Resolução;

b) encaminhar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, e desta instrução, em resposta aos onze quesitos constantes do Requerimento 88/2026-CREDN;

c) informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que parte das peças que subsidiam esta instrução foi classificada na origem como reservada, nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, e que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para aquele que a obteve, a obrigação de resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011;

d) considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, por intermédio do Of.Pres 54/2026-CREDN, com base no Requerimento 88/2026-CREDN, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

e) dar ciência desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central do Brasil; e

f) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pelo Presidente em exercício da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício Pres 54/2026-CREDN, com base no Requerimento 88/2026-CREDN, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, aprovado por aquele Colegiado em reunião deliberativa de 17/6/2026.

2. A solicitação requer deste Tribunal informações e esclarecimentos técnicos e jurídicos acerca da anunciada iniciativa do Governo Federal de emitir, pela primeira vez, títulos soberanos brasileiros denominados em **yuan**, conhecidos como **panda bonds**, no mercado financeiro da República Popular da China. Foram apresentados onze quesitos que versam sobre a conformidade jurídica da operação com a legislação da dívida pública federal, a adequação dos estudos técnicos que fundamentaram a escolha da moeda chinesa, os impactos sobre a composição da Dívida Pública Federal, a existência de mecanismos de mitigação de riscos cambiais, financeiros e de refinanciamento, a observância dos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e interesse público, a compatibilidade da operação com o Plano Anual de Financiamento (PAF), a existência de acordos ou compromissos com autoridades estrangeiras, os custos totais da operação, a comparação entre os custos da emissão em **yuan** e alternativas em outras moedas, os impactos fiscais, monetários e patrimoniais decorrentes da exposição à moeda chinesa e a observância das melhores práticas internacionais de gestão da dívida soberana.

3. Preliminarmente, reitero o conhecimento da solicitação, pois atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008, por ter sido formulada por presidente de comissão permanente da Câmara dos Deputados, com aprovação do colegiado, e por versar sobre matéria de competência deste Tribunal.

4. Em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) apurou que a operação se encontrava em estágio anterior à precificação e que os elementos necessários ao exame de mérito da maior parte dos quesitos, tais como os estudos que fundamentaram a escolha do **yuan**, o enquadramento da emissão no Programa de Emissão de Títulos e de Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior, os pareceres jurídicos, a estimativa de impacto sobre a dívida, o tratamento do risco cambial, os custos totais e eventuais compromissos com autoridades estrangeiras, não constavam de fontes públicas.

5. Por essa razão, por meio do Acórdão 2.009/2026-Plenário, de minha relatoria, este Tribunal conheceu da SCN e realizou diligências à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Banco Central do Brasil (BCB), para que cada qual, no âmbito de sua competência, fornecesse os elementos imprescindíveis ao exame conclusivo dos quesitos.

6. Atendidas as diligências, a AudFiscal elaborou a instrução de mérito, na qual examina cada um dos onze quesitos com base nas informações públicas e nos esclarecimentos prestados pela STN, pela PGFN e pelo BCB. Concordo com as conclusões da unidade técnica e adoto a instrução como parte das minhas razões de decidir, sem prejuízo dos ajustes de redação que introduzi no acórdão que ora submeto a este Colegiado.

7. Passo, a seguir, a tratar de cada um dos quesitos formulados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

8. No tocante à conformidade jurídica da operação com a legislação que rege a dívida pública federal e as operações de crédito da União, a emissão de títulos no mercado internacional sujeita-se à autorização do Senado Federal (art. 52, inciso V, da Constituição Federal e art. 32, § 1º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal), positivada na Resolução SF 20/2004, que autoriza o Programa de Emissão de Títulos e de Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior, até o teto de US$ 100 bilhões ou seu equivalente em outras moedas.

9. A PGFN confirmou que essa norma permite a emissão em qualquer moeda estrangeira, sem restringir nenhuma delas, e que o histórico da República inclui emissões em outras moedas além do dólar. Não se identificou, portanto, desconformidade jurídica nem necessidade de novo ato autorizativo do Senado Federal.

10. Registro, contudo, que o teto desse Programa diz respeito a emissões acumuladas, e não ao estoque em circulação, e que o saldo disponível era de US$ 2,61 bilhões ao final do segundo trimestre de 2026. A República Federativa do Brasil requereu o registro de emissões em **renminbi** (RMB) no montante agregado de RMB 10 bilhões (aproximadamente US$ 1,47 bilhão), sendo a emissão inaugural de até RMB 5 bilhões. Isso representa, respectivamente, 56% e 28% da margem remanescente.

11. Ressalto, ainda, que o exame jurídico formal da operação em concreto, previsto na Portaria ME 8.218/2022 (manifestação técnica da STN e parecer da PGFN), ainda não foi iniciado, porque a operação permanece em fase preparatória, e deverá ser concluído antes da emissão.

12. Sobre a adequação dos estudos técnicos, econômicos e financeiros que fundamentaram a escolha da moeda chinesa como instrumento de captação, deve-se esclarecer inicialmente que as normas aplicáveis não impõem a moeda de captação, de modo que a escolha do **yuan** é decisão discricionária de gestão da dívida, que pode se fundamentar legitimamente em objetivos não exclusivamente econômicos. A conveniência da escolha, portanto, foge à competência deste Tribunal.

13. Contudo, cabe destacar que o Tesouro Nacional, no PAF 2026, afirmou que a operação visa, entre outros objetivos, a diversificação da base de investidores e de moedas. Observo, ainda, que o acesso de governos soberanos ao mercado chinês é prática internacional em expansão. Após a estreia da Coreia do Sul, em 2015, primeiro soberano estrangeiro a emitir nesse mercado, a lista de emissores soberanos passou a incluir a Polônia (2016), as Filipinas (2018), Portugal (2019), a Hungria (recorrente desde 2017) e o Egito (2023). Em 2026, o movimento se intensificou, com as emissões do Paquistão, do Cazaquistão, da Eslovênia e da Indonésia.

14. As normas que regem as operações de crédito e a emissão externa de títulos da União não exigem a elaboração de comparativo formal de custos entre moedas de captação. A STN esclareceu que a avaliação de alternativas é atividade contínua: em 2025, os títulos soberanos chineses de dez anos em **renminbi** renderam entre 1,6% e 2,0% ao ano, contra 3,95% a 4,80% dos **Treasuries** de mesmo prazo. Tais taxas, isoladamente, não equivalem ao custo final de captação do Brasil, que dependerá do prêmio de crédito, do prazo, das despesas e das condições de mercado na data da emissão, e a STN ressaltou que a operação não pretende substituir as emissões em dólares, principal referência do financiamento externo soberano.

15. Quanto aos impactos sobre a composição da dívida, de acordo com o relatório de julho de 2026, a dívida pública federal alcançava R$ 9.288,8 bilhões, e a parcela cambial representava 3,65% do total (R$ 338,9 bilhões), dentro dos limites de referência de 3% a 7% fixados no PAF 2026. Conforme simulação da STN, uma emissão de RMB 5 bilhões, equivalente a cerca de R$ 3,75 bilhões, aumentaria em aproximadamente 0,04% o volume da dívida pública federal e em 1,1% a dívida externa.

16. A STN não apresentou estimativa específica para o custo médio e o perfil de vencimentos, pois dependem de volume, prazo e condições de mercado ainda não definidos.

17. Portanto, na magnitude cogitada, o impacto mostra-se marginal, sem indicação de efeito relevante sobre o custo médio ou o perfil de vencimentos, ressalvada a aferição dos valores definitivos após a precificação.

18. Outro questionamento envolve a existência de mecanismos suficientes de mitigação de riscos cambiais, financeiros e de refinanciamento. Em resposta à diligência, a STN esclareceu que a gestão da dívida pública federal não recorre, como regra, a instrumentos de **hedge** dedicados a emissões soberanas em moeda estrangeira, e que a mitigação do risco cambial decorre da composição estratégica da carteira, dos limites do PAF e da diversificação de moedas e mercados. Acrescentou também que não há teste de estresse cambial dedicado exclusivamente a esta emissão.

19. Contudo, deve-se ressaltar que aparentemente o risco agregado é reduzido: em 2024, as reservas internacionais equivaliam a 16% do Produto Interno Bruto (PIB) e a dívida externa bruta a 9% do PIB. A exposição efetiva era de 4,5% do PIB, já que mais da metade dessa dívida era em títulos emitidos em moeda doméstica detidos por não residentes. Portanto, tais circunstâncias colocam o país na posição de credor externo líquido.

20. Além disso, a parcela das reservas internacionais alocada em **yuan**, que correspondem a 5,94% do total ou, em termos monetários, a R$ 113,6 bilhões, supera o valor da emissão cogitada, de modo que a compensação entre o ativo do Banco Central e o passivo do Tesouro Nacional ocorre no conceito consolidado de Dívida Líquida do Setor Público. Na simulação elaborada pela STN – que não corresponde a uma projeção, frise-se –, uma desvalorização de 30,6% do real frente ao **yuan** produziria efeito líquido favorável de cerca de R$ 32,4 bilhões.

21. Assim, diante da baixa materialidade estimada, não foram identificados elementos que indiquem insuficiência dos mecanismos gerais de mitigação de riscos cambiais, financeiros ou de refinanciamento.

22. Acerca da compatibilidade com a estratégia anual de financiamento (sexto quesito), cabe ressaltar que o PAF 2026 prevê expressamente a emissão inaugural em **yuan**, no âmbito da diretriz de diversificação de moedas e mercados. Esse documento registra que o Tesouro Nacional avalia as condições de mercado para a operação, ou seja, depreende-se que a decisão não está tomada e encontra-se em etapa de avaliação. Porém com as informações atualmente disponíveis, é possível estimar que a participação cambial da dívida permanecerá dentro dos limites de referência de 3% a 7% previstos no próprio Plano, tanto na posição atual quanto na estimativa pós-emissão.

23. Prosseguindo, a STN informou não ter conhecimento de acordos formais, memorandos de entendimento, protocolos de cooperação ou outros instrumentos bilaterais destinados a viabilizar a emissão, e nenhum dos órgãos diligenciados identificou compromissos dessa natureza. A Carta de Apresentação da República, protocolada em 25/6/2026 junto à National Association of Financial

Market Institutional Investors (NAFMII), com cópia ao Banco Popular da China, tem natureza informativa e decorre de exigência regulatória unilateral do mercado chinês, não de compromisso bilateral.

24. A estrutura típica de custos de uma emissão externa abrange, em linhas gerais, as comissões de coordenação devidas aos bancos que conduzem a operação, a remuneração de agentes, as despesas de registro perante os reguladores chineses e a assessoria jurídica. Os valores concretos de cada uma dessas rubricas, contudo, ainda não estão definidos, porque a operação não foi realizada nem precificada. Não há, portanto, como indicar neste momento o custo total da emissão, o que torna prematura qualquer estimativa conclusiva sobre esse questionamento.

25. Portanto, com base nas informações atualmente disponíveis, não se observou desobediência aos princípios constitucionais da legalidade, da eficiência, da economicidade, da transparência e do interesse público na operação de emissão de títulos soberanos em **yuan**.

26. Quanto à legalidade, a emissão se acomoda na autorização programática da Resolução SF 20/2004, que admite captações em qualquer moeda estrangeira, conforme informação prestada pela PGFN. Além disso, a operação conta com a autorização orçamentária e, embora a margem remanescente do programa seja estreita, isso não configura desconformidade.

27. No tocante à eficiência, a escolha do **yuan** apoia-se na previsão do Plano Anual de Financiamento de 2026 e na prática crescente de outros estados soberanos, e alinha-se às diretrizes do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial quanto à ampliação da base de investidores. Em relação à economicidade, não há informações sobre os custos incorridos ou as garantias concedidas, mas as estimativas indicam que o impacto sobre a composição da dívida é marginal. Como já destacado, as reservas em **yuan** superam o valor da emissão cogitada e compensam o risco no conceito consolidado da dívida líquida.

28. Essas conclusões são provisórias, que só poderão ser aferidas de modo definitivo após a precificação, mas não há, atualmente, indício de afronta aos princípios examinados.

29. Registro, por fim, que parte substancial das peças que subsidiaram a instrução foi classificada na origem como reservada, com fundamento no art. 25, inciso V, do Decreto 7.724/2012, exceto os Planos Anuais de Financiamento e os estudos do Anexo VI, declarados públicos na origem. Como as respostas a alguns quesitos reproduzem dados extraídos dessas peças, o tratamento sigiloso se estende à instrução, de modo que, sem prejuízo do atendimento integral da presente solicitação, deve-se informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para aquele que a obteve, a obrigação de resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2762/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.157/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados sobre informações e esclarecimentos técnicos e jurídicos acerca da anunciada iniciativa do Governo Federal de emitir, pela primeira vez, títulos soberanos brasileiros no mercado financeiro da República Popular da China,

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em resposta aos quesitos encaminhados a este Tribunal por meio do Requerimento 88/2026-CREDN, que:

9.2.1. a operação encontra-se prevista no Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2026, insere-se no programa autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, apresenta, com base nos elementos atualmente disponíveis, motivação compatível com a diversificação de moedas e investidores e, na magnitude cogitada, produz impacto marginal sobre a composição da dívida, mantendo a parcela cambial dentro dos limites de referência do Plano;

9.2.2. o teto de US$ 100 bilhões do Programa de Emissão de Títulos e de Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior, autorizado pela Resolução do Senado Federal 20/2004, refere-se a emissões acumuladas, e o saldo disponível era de US$ 2,61 bilhões ao final do segundo trimestre de 2026, de modo que a emissão inaugural e o montante total, de até RMB 5 bilhões e de RMB 10 bilhões, respectivamente, consumiriam cerca de 28% e 56% da margem remanescente;

9.2.3. não se identificaram insuficiência dos mecanismos gerais de gestão de riscos, impacto fiscal adverso relevante ou desalinhamento com as melhores práticas internacionais de referência;

9.2.4. a operação encontra-se em estágio preparatório, não havendo compromisso bilateral vinculante relacionado à emissão, e, até o momento, não é possível precificá-la, dada a ausência, dentre outros, de informações sobre custo, prazo, obrigações financeiras e garantias previstas; e

9.2.5. os questionamentos sobre a conveniência da escolha da moeda de captação fogem à competência deste Tribunal, nos termos do art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, ressaltando, porém, que a motivação para o Governo Federal emitir títulos soberanos brasileiros denominados em **yuan** seria a diversificação de moedas e investidores;

9.3. encaminhar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como a instrução de peça 44;

9.4. dar ciência à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que parte das peças que subsidiaram esta decisão foi classificada na origem como reservada, nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, e que o acesso à informação classificada como sigilosa cria, para aquele que a obteve, a obrigação de resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011;

9.5. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício Pres 54/2026-CREDN, com base no Requerimento 88/2026-CREDN, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central do Brasil; e

9.7. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2762-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 014.557/2025-8
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social (); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social ()
Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA INTEGRADA COM CONFORMIDADE. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXERCÍCIO DE 2025. CONSOLIDAÇÃO DOS ACHADOS DAS AUDITORIAS REALIZADAS NO INSS E NO FRGPS. DISTORÇÕES DE VALOR NOS ATIVOS, NOS PASSIVOS E NO RESULTADO PATRIMONIAL. FALHAS NA DIVULGAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS. RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO. APROVAÇÃO DE CERTIFICADO DE AUDITORIA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), com a qual manifestaram sua concordância as instâncias superiores daquela unidade técnica:

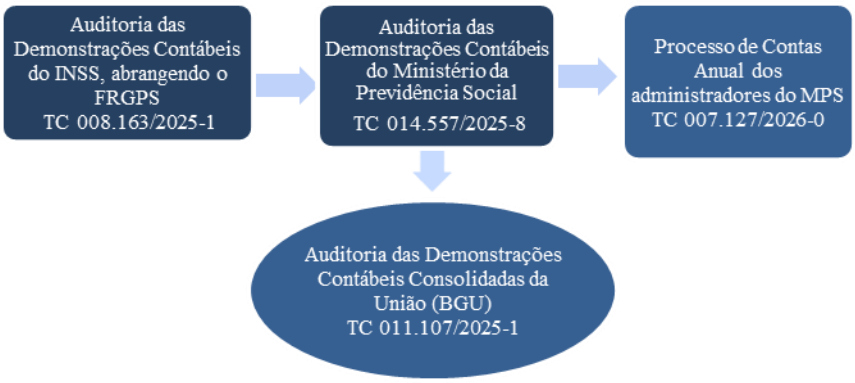
1. "*APRESENTAÇÃO*

1 *A Constituição da República de 1988 (CF) atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I), as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal (art. 71, inciso II). Adicionalmente, a CF estabelece que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (art. 71, inciso IV).*

2 *Em razão das atribuições constitucionais, o Tribunal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nos ciclos contábeis relevantes das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Ministério da Previdência Social (MPS), do exercício de 2025, que incluem as informações do INSS, do FRGPS e do próprio MPS. Os ciclos são: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Compensações Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), registrados no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Benefícios Previdenciários e Compensações Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social, registrado Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS); Passivos Atuariais do RPPS, no MPS.*

3 *Os resultados do trabalho incluem o presente relatório e o certificado de auditoria, que subsidiarão, conforme previsto no art. 16, inciso III, da Decisão Normativa-TCU 198/2022, a formação da opinião de auditoria sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) de 2025 (TC 011.107/2025-1), a qual fundamentará a emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da CF. Também comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da CF, bem como do inciso III do art. 9º e do inciso II do art. 50, ambos da Lei 8.443/1992.*

Figura 3 – Relação entre os Processos de Auditoria Financeira e de Contas



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

4 *Além desta seção, o relatório está organizado da seguinte forma: a Seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta elementos que auxiliam na compreensão do relatório; a Seção 3 apresenta os achados de auditoria, com conclusões e propostas de encaminhamento; a Seção 4 descreve as deficiências significativas de controle interno identificadas; a Seção 5 resume o monitoramento das deliberações expedidas em auditorias anteriores, com análises detalhadas no Apêndice B; a Seção 6 trata dos assuntos que exigiram atenção significativa da auditoria; a Seção 7 apresenta as conclusões; a Seção 8 sintetiza as propostas de encaminhamento, considerando as manifestações dos gestores analisados pela equipe de auditoria no Apêndice A. O Apêndice C fornece informações sobre a cobertura do trabalho. No final, estão as listas de siglas, figuras e tabelas contidas no relatório.*

2. INTRODUÇÃO

5 *Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas do Ministério da Previdência Social (MPS) referente ao exercício de 2025, autorizada pelo Acórdão 441/2025 TCU - Plenário (TC 025.740/2024- 5), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

6 *O art. 16, inciso III, da DN-TCU 198/2022 e a Portaria-TCU 58/2025 definem o MPS como uma das Unidades Prestadoras de Contas (UPC) significativas do BGU, atribuindo ao TCU, com fundamento no art. 14, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, a responsabilidade por certificar as suas contas.*

7 *Assim, além de subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da CF, o presente relatório e o respectivo certificado de auditoria comporão o processo de prestação de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento pelo Tribunal, nos termos do art. 71, inciso II, da CF e dos incisos III do art. 9º e do e II do art. 50, ambos da Lei 8.443/1992.*

2.1. Visão geral do objeto

8 *O MPS é órgão superior da estrutura do Governo Federal, integrante da Administração Direta, responsável pela supervisão dos assuntos relacionados à previdência social e à previdência complementar, conforme disposto no art. 1º, do Anexo I, do Decreto 11.356/2023.*

9 *O art. 2º, do Anexo I, do mesmo Decreto, define a estrutura organizacional do MPS, desdobrando-a em órgãos de assistência direta e imediata ao ministro; órgãos específicos singulares (unidades finalísticas); órgãos colegiados; e entidades vinculadas (autarquias). As autarquias supervisionadas pelo MPS são o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). O organograma a seguir apresenta a estrutura do MPS, enquanto órgão superior.*

Figura 4 – Organograma do MPS



Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria, com base no Decreto 11.356/2023.*

10 *O INSS é uma autarquia federal, conforme art. 5º da Lei 11.457/2007, com competências que incluem a operacionalização do reconhecimento dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), (Lei 8.742/1993) e do Seguro Defeso (Lei 13.134/2015). Além disso, o INSS atua como administrador dos recursos financeiros do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). Criado pelo art. 68 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o fundo é constituído de bens, direitos e obrigações próprias,*

incluindo receitas das contribuições sociais, que proveem os recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS.

11 *À Previc compete fiscalizar e supervisionar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar, bem como o acompanhar as políticas relativas ao regime de previdência complementar, conforme o disposto no Anexo I, art. 1º, do Decreto 11.241/2022.*

12 *Conforme estrutura organizacional estabelecida no Decreto 11.356/2023, as Demonstrações Contábeis Consolidadas do MPS de 2025 resultam dos saldos contábeis relativos aos bens, direitos, obrigações, receitas e despesas, tanto do próprio ministério, na qualidade de órgão singular, como das entidades da administração indireta e fundos a ele vinculados (INSS, FRGPS e Previc) (peça 29).*

13 *No exercício de 2025, as despesas empenhadas pelo MPS totalizaram R$ 1.131,49 bilhões, conforme apresentado na Tabela 1 e na Figura 3.*

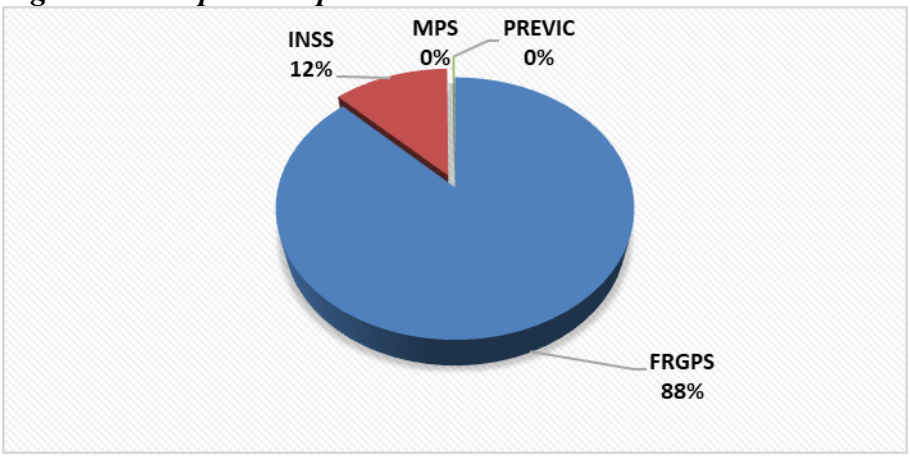
Tabela 7 – Despesas empenhadas MPS/2025

Em R$ bilhões

Órgão	*Desp. Empenhada*	*% do total*
FRGPS	*989,96*	*87,5%*
INSS	*139,13*	*12,3%*
MPS	*2,35*	*0,2%*
PREVIC	*0,05*	*0%*
Total Geral	*1.131,49*	*100,00%*

***Fonte**: Tesouro Gerencial, em 27/2/2025.*

Figura 5 – Despesas empenhadas – 2025



***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria. Tesouro Gerencial, em 27/2/2025*

14 *As despesas empenhadas foram alocadas em diversos programas de governo, de acordo com o grupo de despesa apresentado na Tabela 2.*

Tabela 8 – Despesas Empenhadas: Grupo de Despesas/Programa de Governo

Em R$ bilhões

Grupo de Despesas/Programa de Governo	***FRGPS***	***INSS***	***MPS***	***PREVIC***	***Total***
INVESTIMENTOS		***0,09***	***0,01***	***0,00***	***0,10***
Outros programas		*0,05*	*0,01*	*0,00*	*0,05*
Previdência Social		*0,04*			*0,04*
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	***989,96***	***128,06***	***0,75***	***0,02***	***1.118,79***
Encargos Previdenciários da União		*0,61*			*0,61*
Outros programas		*0,47*	*0,08*	*0,01*	*0,56*
Proteção Social (SUAS)		*121,65*			*121,65*
Sentenças Judiciais	*2,03*		*0,67*		*2,70*

Previdência Social	*987,93*	*5,32*		*0,00*	*993,26*
PESSOAL, E ENCARGOS SOCIAIS		***10,98***	***1,59***	***0,04***	***12,61***
Encargos Previdenciários da União		*0,87*			*0,87*
Outros programas		*10,12*	*1,59*	*0,04*	*11,75*
Total Geral	***989,96***	***139,13***	***2,35***	***0,05***	***1.131,49***

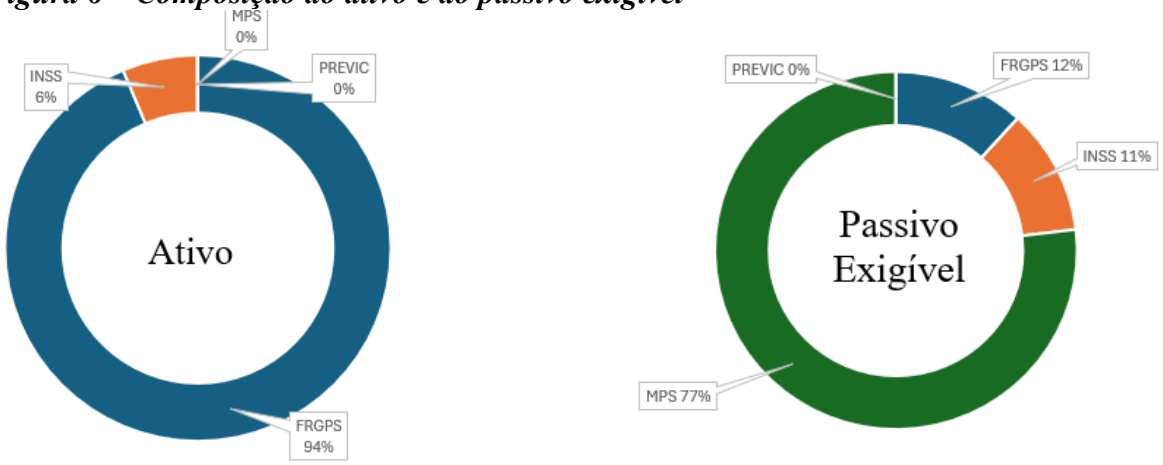
Fonte: *Tesouro Gerencial, em 27/2/2025.*

15 *A estrutura da previdência social no Brasil constitui-se de três pilares: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS); e o Regime de Previdência Complementar (RPC). Esses regimes garantem uma fonte de renda em casos aposentadoria, morte, maternidade e incapacidade laboral temporária ou permanente e parcial ou total, por exemplo.*

16 *Os pagamentos de benefícios previdenciários do RGPS e os passivos atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), assim como os direitos e obrigações relacionados, estão refletidos nas demonstrações contábeis consolidadas do Ministério. Além disso, esses demonstrativos também incluem os pagamentos de benefícios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e em legislações especiais, conforme Tabela 2.*

17 *No exercício de 2025, o balanço patrimonial do MPS apresenta ativos de R$ 403,08 bilhões e passivos exigíveis de R$ 2.033,94 bilhões. O ativo do ministério é composto majoritariamente por bens e direitos do FRGPS (94%). Já o passivo exigível é composto majoritariamente pelas obrigações do RPPS, registradas como passivos atuariais (77%). A Figura 4 demonstra a composição do ativo e do passivo exigível do MPS por órgão.*

Figura 6 – Composição do ativo e do passivo exigível



Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria.*

18 *O passivo atuarial do RPPS representa o valor presente das obrigações futuras referentes aos benefícios previdenciários de aposentadoria e de pensão devidos aos servidores públicos federais e a seus dependentes. Trata-se da estimativa do montante necessário, na data-base de 31/12/2025, para custear todos os benefícios do RPPS, tanto os já concedidos quanto os a conceder.*

2.2. Objeto, objetivos e escopo da auditoria

19 *O objeto da auditoria é a posição patrimonial, financeira, a execução orçamentária e outros elementos que são avaliados, mensurados, reconhecidos e apresentados nas demonstrações contábeis consolidadas do MPS. Essas demonstrações compreendem os balanços patrimonial e orçamentário em 31 de dezembro de 2025 e as respectivas demonstrações das variações patrimoniais, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo informações das principais políticas contábeis, relativamente aos ciclos contábeis examinados.*

20 *A auditoria teve por objetivo obter segurança razoável para expressar conclusão sobre se os referidos ciclos contábeis estão apresentados, adequadamente nas demonstrações contábeis*

supramencionadas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as operações ou transações subjacentes estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

21 *O escopo do trabalho **restringiu-se** aos seguintes **ciclos contábeis**:*

a) *No **MPS**: Passivos atuariais do Regime Próprio de Previdência Social;*

b) *No **INSS**: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Compensações Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS-U); e*

c) *No **FRGPS**: Benefícios Previdenciários e Compensações Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).*

22 *A auditoria do INSS e o FRGPS foi realizada no âmbito TC 008.163/2025-1 e os resultados estão consolidados neste relatório.*

23 *Diante desse escopo, não se expressará opinião sobre as demonstrações contábeis do MPS como um todo, mas exclusivamente sobre os ciclos contábeis supramencionados, uma vez que o trabalho se enquadra na hipótese prevista no art. 29, da Decisão Normativa-TCU 198, de 23 de março de 2022. Por essa razão, e em conformidade com a regra de transição prevista no parágrafo único do mesmo artigo, foram emitidas conclusões restritas aos procedimentos executados.*

2.3. Não escopo

24 *Não integraram o escopo deste trabalho o exame dos ciclos contábeis de arrecadação de receitas e de créditos previdenciários, que estão incluídos no escopo da auditoria realizada no âmbito do TC 007.978/2025-1.*

25 *Da mesma forma, foram excluídas do escopo do presente trabalho as despesas relativas ao pagamento de sentenças judiciais (precatórios), uma vez que toda a operacionalização desses desembolsos é realizada pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), ainda que as respectivas informações estejam refletidas nas demonstrações contábeis do FRGPS.*

26 *Cabe destacar também que o escopo do trabalho não contemplou o exame de regularidade (legalidade e legitimidade) de descontos consignados em folhas de pagamento do BPC, os quais foram objeto de auditoria no âmbito do TC 032.069/2023-5, Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.*

27 *O assunto também está sendo tratado em processo de representação (TC 007.869/2025-8), apresentada pelo Deputado Ubiratan Sanderson. Na ocasião solicitado, em caráter preliminar, suspensão imediata dos descontos relacionados às entidades investigadas, abertura de Tomada de Contas Especial para apurar os danos ao erário e responsabilizar os envolvidos; a suspensão cautelar dos convênios entre o INSS e as entidades investigadas, e a revisão imediata dos instrumentos normativos que permitiram as irregularidades. Até a presente data (8/6/2026) a representação encontra aguardando pronunciamento do Ministro Relator Odair Cunha.*

2.4. Metodologia e limitações inerentes à auditoria

28 *Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), equivalentes, no Brasil, às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas de Auditoria do Setor Público (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nenhuma limitação foi imposta aos exames.*

29 *Tais normas exigem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade, bem como a identificação e a avaliação de riscos de distorções relevantes nas demonstrações contábeis auditadas, independentemente de serem causadas por erro ou fraude, bem como a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. A equipe de auditoria possui coletivamente a competência e as*

habilidades necessárias, conforme exigido pelas NAT, item 52, e ISA/NBC TASP 220/ISSAI 2220, item 14.

30 *O trabalho observou ainda a DN-TCU 198/2022, os Termos do Trabalho de Auditoria (peça 4) e a Estratégia Global de Auditoria (peça 38).*

31 *Os procedimentos de auditoria incluíram recálculos, procedimentos analíticos, inspeção documental, indagações, inclusive por meio de ofícios de requisição, e o uso de técnicas assistidas por computador.*

32 *Conforme exigido pelo art. 22 da DN-TCU 198/2022, a Tabela 3 apresenta os referenciais, percentuais e valores de materialidade adotados na auditoria.*

Tabela 9 – Níveis de Materialidade dos Ciclos Contábeis do MPS, 2025

Em R$ Milhões

Níveis de materialidade	***%***	***Compensações Previdenciárias RGPS e do RPPS-U***	***Benefícios Previdenciários***	***Benefícios de Prestação Continuada***	***Passivos Atuariais RPPS***
Referencial adotado		***Ativo total***	***Despesa Empenhada***	***Despesa Empenhada***	***Passivo Exigível***
Valor monetário do Referencial		*403.081,47*	*1.131.492,84*	*121.647,94*	*2.033.938,06*
Materialidade para Planejamento	*1,5%*	*6.046,22*	*16.972,39*	*1.824,72*	*30.509,07*
Materialidade para a execução	*50%*	*3.023,11*	*8.486,20*	*912,36*	*15.254,54*
Limite Acumulação de distorções	*2,5%*	*151,16*	*424,31*	*45,62*	*762,73*

***Fonte**: elaborado pela equipe de auditoria. Siafi, em 27/2/2025.*

33 *A Materialidade Global (MG) é utilizada como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, em relação às demonstrações contábeis como um todo. É o limite que, se ultrapassado, causará modificação (ressalva, adversa ou abstenção) na opinião de auditoria.*

34 *A Materialidade para Execução (ME) foi o parâmetro utilizado para selecionar os saldos contábeis e as classes de transações significativas que compuseram o escopo do trabalho.*

35 *O Limite para Acumulação de Distorções (LAD) representa o valor abaixo do qual as distorções de valor foram consideradas claramente triviais e não foram acumuladas para avaliação em conjunto, salvo se não consideradas claramente triviais quando julgadas com base em critério de natureza ou circunstâncias.*

36 *Além desses limiares de materialidade, foi determinado um limite de distorção tolerável (DT), conforme a regra LAD ≤ DT ≤ ME, para fins de determinação da extensão dos testes substantivos e como parâmetro quantitativo para avaliação da relevância das distorções, individualmente ou em conjunto, em relação a classes específicas de transações, saldos contábeis ou divulgações.*

37 *Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções detectadas durante a auditoria foram comunicadas e discutidas com a administração do INSS e FRGPS antes do encerramento do exercício de 2025 (peça 51 do TC 008.163/2025-1). A administração do MPS, responsável pelos passivos atuariais, também foi comunicada no âmbito deste TC (peça 13). O objetivo foi possibilitar a realização de ajustes tempestivos antes do encerramento das demonstrações contábeis do exercício. As distorções não corrigidas foram comunicadas aos responsáveis pela governança (peça 24).*

38 *A administração confirmou o cumprimento de suas responsabilidades, conforme estabelecidas nos Termos do Trabalho de Auditoria, por meio de representação formal (peça 34).*

39 *Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não sejam detectadas, mesmo que o trabalho tenha sido devidamente planejado e executado em conformidade com as normas de auditoria mencionadas.*

2.5. Volume de recursos fiscalizados

40 *Na perspectiva patrimonial, foram auditados R$ 2.437,02 bilhões, sendo R$ 403,08 bilhões em bens e direitos, e R$ 2.033,94 bilhões em obrigações. Na orçamentária, por sua vez, foram avaliados R$ 1.131,49 bilhões em despesas.*

41 *Informações detalhadas sobre o volume de recursos fiscalizados e a cobertura da auditoria encontram-se no Apêndice C, cujas tabelas demonstram a abrangência do trabalho realizado.*

2.6. Benefícios da fiscalização

42 *Como benefício resultante da auditoria,* ***foram promovidas correções no montante de*** *R$ 25,11 bilhões, decorrentes de reconhecimento, mensuração e evidenciação realizadas ao longo dos trabalhos, contribuindo para o aumento da qualidade e da utilidade das demonstrações contábeis, conforme segue:*

a. *R$ 12,83 bilhões de obrigações reconhecidas a menor, em razão de falhas no pré-processamento dos dados que resultaram na ausência de órgãos e beneficiários no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias; e*

b. *R$ 12,28 bilhões de obrigações reconhecidas a maior, em decorrência da contagem de registros duplicados nos dados tratados para o cálculo das provisões matemáticas previdenciárias.*

43 *Essas correções contribuíram para elevar a fidedignidade das demonstrações contábeis e para assegurar maior transparência sobre a dimensão das obrigações previdenciárias da União. Em termos práticos, isso significa oferecer à sociedade informações mais precisas sobre compromissos que afetam o presente e o futuro das finanças públicas, favorecendo a gestão responsável dos recursos públicos e a proteção ao interesse coletivo.*

44 *Adicionalmente, as distorções a serem corrigidas pela administração possuem o potencial de agregar valor à gestão, conforme detalhado a seguir.*

Tabela 10 – Benefícios Potenciais

Valores em R$ Bilhões

Distorções de valor	***Valor***	***Item***
Obrigações inexistentes mantidas em passivo exigível (BPC) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.1)	*210,59*	*3.1.1*
Reconhecimento indevido de despesas pelo INSS (BPC) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.2)	*121,59*	*3.1.2*
Reconhecimento indevido de transferências financeiras pelo INSS (BPC) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.3)	*122,26*	*3.1.3*
Reconhecimento indevido em direitos (Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.4)	*8,82*	*3.1.4*
Reconhecimento indevido em obrigações (Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.4)	*0,17*	*3.1.4*
Reconhecimento indevido em obrigações com benefícios assistenciais (FNAS/MDS) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.5)	*2,27*	*3.1.5*
Reconhecimento indevido em obrigações - req. pendentes de análise	*9,05*	*3.1.6*

(Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.6)		
Reconhecimento indevido em direitos - req. pendentes de análise (Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.6)	*0,45*	*3.1.6*
Reconhecimento indevido em Ajustes de Exercícios Anteriores (Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.7)	*3,96*	*3.1.7*
Reconhecimento indevido em VPD (Comprev) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.7)	*1,10*	*3.1.7*
Subtotal	***R$ 480,26 bilhões***	
Distorções de Divulgação		***Item***
Aprimoramento divulgação das provisões e dos passivos contingentes e da base de mensuração das Demonstrações Contábeis		*3.2.1*
Não Conformidades		***Item***
Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores (RGPS e RPPS-U) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.3.1 e 3.3.3)		*3.3.1*
Descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação (FRGPS) - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.3.2)		*3.3.2*
Deficiências Significativas de Controle Interno		***Item***
Ausência de parametrização no sistema Comprev para calcular os juros de mora - (TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 4.1);		*4.1*
Deficiências na qualidade dos dados – Falha no controle de integridade e de consistência com leiaute de dados		*4.2.1*
Deficiências na qualidade dos dados – Ausência de um identificador único e padronizados para cada órgão/entidade limita a validação da base cadastral		*4.2.2*
Falha na aplicação da regra de seleção de pensionistas elegíveis e erro no processamento Valor Atual das Contribuições Futuras (VABF) da Reversão de Aposentadoria Programada		*4.3*
Deficiência nos mecanismos de segregação dos componentes do custo dos planos de benefício definido, em desacordo com a NBC TSP 15		*4.4*
Falha na divulgação da base de mensuração das Provisões Matemáticas Previdenciárias		*4.5*

***Fonte**: elaborado pela equipe da auditoria.*

45 *Dessa forma, a fiscalização gera benefícios que se conectam diretamente ao cidadão: aprimora a qualidade da informação pública, fortalece a confiança social nas contas governamentais, qualifica o debate sobre sustentabilidade fiscal e previdenciária e contribui para que decisões estatais relevantes sejam tomadas com base em registros mais consistentes e transparentes.*

3. ACHADOS DA AUDITORIA

3.1. Distorções de valor

3.1.1. R$ 210,59 bilhões mantidos na conta 'Demais Obrigações a Curto Prazo' mesmo após a liquidação da obrigação

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.1)

46 *De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), passivo é uma obrigação presente, originada de evento passado, cuja liquidação exige saída de recursos.*

47 *Constatou-se saldo de R$ 210,59 bilhões em obrigações a pagar referentes a Benefícios de Prestação Continuada (BPC) que já foram liquidadas mediante pagamento aos beneficiários.*

48 *A manutenção dos valores como obrigação baseia-se no dever de prestação de contas dos recursos recebidos para pagamento aos beneficiários. Entretanto, essa pendência representa um dever administrativo, não obrigação patrimonial exigível. Assim, a manutenção desses valores distorce significativamente a informação apresentada, pois não há expectativa real de desembolso futuro.*

49 *Para tratar a questão, foi proposta recomendação ao INSS no relatório de auditoria de 2024, monitorada no TC 008.163/2025-1. Ante a permanência da situação, a deliberação será oportunamente monitorada na próxima auditoria financeira.*

3.1.2. R$ 121,59 bilhões em despesas com benefícios do FNAS/MS reconhecidos indevidamente como Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.2)

50 *Constatou-se o reconhecimento indevido de R$ 121,59 bilhões em VPD que correspondem às despesas do BPC, programa cuja gestão e responsabilidade competem ao FNAS/MDS, nos termos do Decreto 11.392/2023.*

51 *A distorção decorre do roteiro contábil que apropria a VPD nas demonstrações do INSS, entidade consolidada no MPS, embora a atuação da autarquia se limite à execução operacional da política pública. Nessa condição, o registro no INSS deveria refletir fato permutativo, enquanto a despesa patrimonial deveria ser reconhecida pelo MDS. A prática atual contraria a substância econômica do evento e ignora a segregação patrimonial entre as entidades.*

52 *Em razão da deliberação contida no item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, não se propõem encaminhamentos adicionais neste momento. Registre-se que essa deliberação foi objeto de monitoramento no TC 008.163/2025-1; contudo, ante a permanência da falha, a recomendação deverá ser acompanhada na próxima auditoria.*

3.1.3. R$ 122,26 bilhões de Variações Patrimoniais Aumentativas (Transferências Recebidas) e Variações Patrimoniais Diminutivas (Incorporação de Passivo) indevidas

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.3)

53 *De acordo com o MCASP, as variações patrimoniais aumentativas ou diminutivas, representam transações que alteram os elementos patrimoniais das entidades do setor público e impactam o resultado do exercício.*

54 *Foi identificado o registro simultâneo de VPA e de VPD, no montante de R$ 122,26 bilhões, nas contas Repasse Recebido e Incorporação de Passivos.*

55 *Trata-se, na essência, de movimentação de valores descentralizados, que não deveriam impactar as variações patrimoniais, pois a origem da transação é um fato permutativo, sem impacto no resultado do exercício.*

56 *Embora o lançamento simultâneo de VPA e VPD neutralize o efeito no patrimônio líquido, ele superestima artificialmente as grandezas apresentadas nas demonstrações contábeis. A prática contraria a essência econômica da operação e distorce a real magnitude das transações registradas.*

57 *Em razão do item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, não se propõem encaminhamentos adicionais. Como a situação ainda não foi solucionada, a recomendação, já monitorada no TC 008.163/2025-1, será acompanhada na próxima auditoria.*

3.1.4. R$ 8,82 bilhões em direitos de compensação previdenciária do RPPS reconhecidos a menor e R$ 169 milhões em obrigações reconhecidas a maior

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.4)

58 *O MCASP estabelece que as transações de compensação previdenciária devem ser registradas como direito a receber quando o ente atua como Regime Instituidor (RI) e como obrigação a pagar quando figura como Regime de Origem (RO). O reconhecimento contábil da compensação previdenciária deve abranger tanto os direitos e obrigações oriundos de requerimentos já analisados quanto os ainda pendentes de apreciação no sistema Comprev-RPPS-U. A mensuração*

dos direitos a receber e das obrigações a pagar deve observar ainda as regras estabelecidas no Decreto 10.188/2019 e na Portaria MPS 1.400/2024.

59 *Em razão de erros no cálculo da estimativa desses valores, a equipe de auditoria apurou a diferença de R$ 8,82 bilhões a menor nos direitos a receber das compensações previdenciárias do RPPS, e aproximadamente R$ 169 milhões a maior nas obrigações a pagar, em relação aos saldos apresentados nas contas 'Créditos Previdenciários do RPPS' e 'Demais Obrigações a Longo Prazo' em 31/12/2025. Essas distorções impactam, em contrapartida, as contas correspondentes de VPA, VPD e Ajustes de Exercícios Anteriores.*

60 *Não foram propostos encaminhamentos adicionais em razão do item 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, monitorado no TC 008.163/2025-1, e que será acompanhado na próxima auditoria.*

3.1.5. R$ 2,27 bilhões em obrigações com benefícios assistenciais do FNAS/MDS reconhecidos indevidamente

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.5)

61 *Constatou-se o reconhecimento de R$ 2,27 bilhões em provisões relativas ao BPC, os quais compreendem requerimentos de benefícios assistenciais pendentes de decisão inicial (979.024 requerimentos) e benefícios em fase de recurso administrativo ainda não apreciados (145.996). Os valores estimados são de R$ 2,20 bilhões e R$ 0,07 bilhão, respectivamente, de acordo com a metodologia e premissas adotadas pela autarquia.*

62 *No entanto, tais provisões constituem obrigações do FNAS/MDS, uma vez se se trata estimativa a serem pagas ao BPC, nos termos do Decreto 11.392/2023. A definição, a gestão, a coordenação, o monitoramento e, sobretudo, o financiamento orçamentário da política pública são da responsabilidade do MDS.*

63 *O reconhecimento indevido dessas obrigações resultou na superavaliação da conta Provisões de Curto Prazo, em R$ 2,27 bilhões, e da conta VPD de Constituição de Provisões, em R$ 2,15 bilhões, além da subavaliação da conta Ajustes de Exercícios Anteriores em R$ 0,12 bilhão.*

64 *Considerando que a deliberação do item 9.3.3 do Acórdão 1.094/2025- TCU Plenário trata da questão, e que foi monitorada no TC 008.163/2025-1, não foram propostos encaminhamentos adicionais, sem prejuízo de acompanhamento do assunto na próxima auditoria.*

3.1.6. R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos de compensação previdenciária do RGPS reconhecidos a maior

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.6)

65 *Conforme item 3.1.4 deste relatório, o reconhecimento contábil da compensação previdenciária deve abranger, além dos direitos oriundos de requerimentos já analisados, aqueles direitos ainda pendentes de apreciação no Comprev-RGPS. A mensuração dos direitos a receber e das obrigações a pagar do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deve observar as regras estabelecidas no Decreto 10.188/2019 e na Portaria MPS 1.400/2024.*

66 *Em razão de erros na mensuração das estimativas dos requerimentos pendentes de análise, cadastrados no Comprev-RGPS, foram reconhecidos indevidamente R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos de compensação previdenciária, superavaliando os saldos patrimoniais e suas respectivas contrapartidas.*

67 *Considerando a deliberação contida no item 9.3.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, que se encontra em monitoramento no TC 008.163/2025-1, não foram propostos novos encaminhamentos sobre a questão.*

3.1.7. R$ 3,96 bilhões em Ajustes de Exercícios Anteriores e R$ 1,10 bilhão de VPD reconhecidos a menor

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.1.7)

68 *Segundo o MCASP, após o deferimento do requerimento de compensação previdenciária no sistema Comprev, o reconhecimento das obrigações, na condição de regime de origem, deve ser realizado pelos valores brutos.*

69 *Conforme as informações constantes nos requerimentos registrados no sistema Comprev - RGPS, o valor bruto das obrigações de curto prazo que deveria ter sido reconhecido em 2025 totaliza R$ 8,45 bilhões, dos quais R$ 4,48 bilhões afetariam as VPD do exercício e R$ 3,96 bilhões, o resultado de exercícios anteriores.*

70 *Contudo, constatou-se que a obrigação de curto prazo reconhecida no exercício alcançou R$ 6,39 bilhões, tendo como contrapartida R$ 3,39 bilhões em VPD e R$ 3,0 bilhões decorrentes da reclassificação do passivo não circulante para o circulante. Esse procedimento resultou em diferença entre o montante que deveria ter sido reconhecido e o valor efetivamente evidenciado nas demonstrações contábeis.*

71 *A compensação prévia de ativos e passivos reduz artificialmente os saldos patrimoniais, comprometendo a transparência, a fidedignidade, a comparabilidade das demonstrações contábeis, a análise do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário e atuarial, podendo afetar a qualidade das estatísticas previdenciárias utilizadas no acompanhamento das contas públicas e na formulação de políticas públicas relacionadas à previdência social.*

72 *Considerando a deliberação contida no item 9.3.2.1 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, não foram propostos encaminhamentos adicionais sobre a questão.*

3.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

3.2.1. Deficiências na divulgação das provisões, dos passivos contingentes e da base de mensuração das Demonstrações Contábeis

73 *Verificou-se que as Notas Explicativas do MPS (NE 10 e 13) não apresentam o detalhamento exigido estabelecido na NBC TSP03, que trata de Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, bem como na NBC TSP 11, que define as regras de Apresentação das Demonstrações Contábeis.*

74 *Em relação a todas as Provisões do MPS, não foram detalhados os valores utilizados e revertidos no período. Também não há divulgação do prazo esperado para saída provável de benefícios econômicos ou potencial de serviços. Quanto aos passivos contingentes, não foram divulgadas as incertezas relacionadas ao prazo e ao valor das saídas de recursos, ou as possibilidades de reembolso.*

75 *As falhas na evidenciação comprometem a transparência e a compreensibilidade das demonstrações contábeis, gerando riscos de interpretação inadequada por parte dos usuários internos e externos dessas informações.*

76 *Para tratar a questão, foi proposta recomendação ao INSS no TC 008.163/2025-1, a ser monitorada na próxima auditoria financeira.*

3.3. Não Conformidades

3.3.1. Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, itens 3.3.1 e 3.3.3)

77 *Identificou-se que as despesas com compensação previdenciária tanto do RGPS como do RPPS-U foram empenhadas em elementos da despesa diferente do que determina o MCASP (11ª ed., Parte III, seção 4.6). A norma que exige a segregação entre despesas do exercício corrente, a serem classificadas no elemento de despesa 86, e Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, no elemento 92.*

78 *Para as despesas de compensação previdenciária do RGPS foram empenhadas R$ 6,65 bilhões como despesas do exercício corrente, contudo, uma análise dos fatos geradores indicou que R$ 3,12 milhões, (46,91%) deveriam ter sido classificados como DEA.*

79 *Já para as despesas do RPPU foram empenhadas R$ 28,66 milhões como despesas do exercício corrente, mas R$ 27,35 milhões (95,44%) deveriam ter sido classificados como DEA.*

80 *Considerando a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 1.094/2025-TCU-Plenário, não foram propostos encaminhamentos adicionais sobre a questão, mas item continuará a ser monitorado na próxima auditoria financeira.*

3.3.2. Descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 3.3.2)

81 *A equipe de auditoria constatou uma perda estimada de créditos de compensação previdenciária de R$ 500 milhões durante o exercício de 2025.*

82 *Essa perda decorreu da prescrição de 19.105 requerimentos cujo direito de crédito não foi exercido tempestivamente junto aos regimes devedores. Os requerimentos abrangiam valores de compensação em atraso relativos a benefícios concedidos pelo FRGPS no período de 5/10/1988 a 5/5/1999, denominado 'estoque', bem como valores em atraso referentes a benefícios concedidos após esse período, incluindo o intervalo entre a Data de Início do Benefício – DIB e o deferimento do requerimento de compensação, denominado 'fluxo acumulado'.*

83 *Trata-se de falha recorrente, objeto de reiterados apontamentos pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdãos 1.248/2022, 1.113/2023, 1.093/2024 e 1.094/2025, todos do Plenário. Embora apresentem baixa representatividade em relação ao conjunto das obrigações previdenciárias do FRGPS, perdas de arrecadação dessa natureza tendem a afetar o equilíbrio do sistema, sobretudo no longo prazo. A título ilustrativo, apenas a perda estimada em 2025 seria suficiente para custear, por um ano, o pagamento de um salário-mínimo mensal a aproximadamente 23 mil beneficiários.*

84 *Considerando que o monitoramento da deliberação constante do item 9.1 do Acórdão 1.248/2022-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz, permanece em curso no TC 026.496/2024-0, por força do Acórdão 1.878/2023, e tendo em vista os posicionamentos já firmados por este Tribunal no referido acórdão e nos Acórdãos 1.113/2023 (Ministro Relator Jorge Oliveira), 1.093/2024 (Ministro Relator Aroldo Cedraz) e 1.094/2025 (Ministro Relator Jhonatan de Jesus), todos do Plenário, não se propõe, no momento, novo encaminhamento sobre a questão.*

4. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

85 *A NBC TASP 265 – Comunicação de Deficiências de Controle Interno estabelece que o deve comunicar aos responsáveis pela governança e à administração as deficiências de controle interno identificadas durante a auditoria que, segundo seu julgamento profissional, são de importância suficiente para merecer a atenção desses agentes.*

86 *Geralmente, deficiências de controle interno contribuem para a ocorrência de distorções. Contudo, a importância de uma deficiência ou de uma combinação de deficiências de controle interno não depende apenas da ocorrência efetiva de distorção, mas também da probabilidade sua ocorrência e de sua possível magnitude, conforme previsto na referida norma. Assim, podem existir deficiências significativas de controle interno mesmo na ausência de distorções identificadas durante a auditoria.*

87 *A comunicação dessas deficiências à administração e aos responsáveis pela governança evidencia a importância dos assuntos identificados e contribui para o cumprimento de suas responsabilidades de supervisão geral e adoção tempestiva de medidas corretivas destinadas a reduzir os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis futuras.*

4.1. Ausência de parametrização no sistema Comprev para calcular os juros de mora

(TC 008.163/2025-1 – Relatório de Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, item 4.1)

88 *Conforme a Portaria MPS 1.400/2024 (alterada pela Portaria MPS 3.717/2024), o regime previdenciário de origem deve analisar os requerimentos de compensação previdenciária em até 360 dias, sob pena de incidência de juros de mora (art. 70).*

89 *No entanto, identificou-se que os pagamentos decorrentes do acerto de contas entre os regimes de previdência, realizados fora do prazo regulamentar, não incluíram os juros por atraso. A situação decorreu de falhas na configuração do sistema Comprev, que carece de mecanismos de cálculo automático da mora, nos casos de atraso da análise.*

90 *Essa falha tem gerado pagamentos em valores inferiores ao devido, em desacordo com a norma vigente, gerando prejuízo para regime instituidor. O cenário resulta em potencial prejuízo financeiro futuro contínuo, caso não sejam implementados mecanismos de cálculo dos juros conforme dispõe a legislação.*

91 *Consoante o disposto nos arts. 10 e 11 do Decreto 10.188/2019, bem como nos arts. 5º, inciso I, e 92, §1º, da Portaria MPS 1.400/2024, a responsabilidade pela disponibilização do sistema Comprev compete à Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social (SRPC/MPS), sendo a Dataprev a empresa de tecnologia encarregada de seu desenvolvimento. Paralelamente, a estruturação, manutenção e gestão do sistema, bem como a definição de seu cronograma de implementação, cabem ao Comitê da Compensação Previdenciária, órgão colegiado composto por membros do MPS nomeados pela Portaria SRPC/MPS 2.435/2024.*

Proposta de Encaminhamento

92 ***Recomendar,*** *com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social (MPS) que, em conjunto com o Comitê da Compensação Previdenciária, adote providências para desenvolver e implementar, no sistema Comprev, funcionalidade destinada ao cálculo automático de juros de mora nos casos de inobservância dos prazos de análise previstos no art. 45 da Portaria MPS 1.400/2024, de modo a assegurar a efetividade do art. 70 do referido normativo e a recomposição financeira para o regime instituidor.*

4.2. Deficiências na qualidade dos dados

93 *O cálculo atuarial para estimar as obrigações financeiras futuras depende diretamente dos dados cadastrais individuais dos segurados e beneficiários de um plano de benefícios, pois as projeções atuariais são realizadas a partir das características demográficas e funcionais da população coberta por esse plano.*

94 *Esta seção apresenta as inconsistências encontradas na avaliação da qualidade e confiabilidade dos dados demográficos e funcionais utilizados no cálculo das estimativas atuariais do plano de benefícios do RPPS, indicando que os controles internos destinados a garantir a precisão e a integridade dos dados não são eficazes.*

95 *Nessa avaliação, os dados fornecidos foram comparados com aqueles das bases de dados de pessoal de todos os servidores civis e militares (ativos, inativos e pensionistas) da União, internalizadas mensalmente pelo TCU. Esses dados são reunidos em duas bases, e uma delas contém todos os dados demográficos e funcionais dos servidores, incluindo valores de remunerações.*

96 *O propósito da análise foi determinar se os dados possuem um nível adequado de consistência e confiabilidade para sustentar a estimativa dos passivos do RPPS. Foram examinados cerca de 1.255.585 registros, entre segurados e beneficiários, especialmente das informações cadastrais demográficas e funcionais essenciais para o cálculo das estimativas.*

97 *Cabe ressaltar que não foi possível quantificar os efeitos das inconsistências sobre as estimativas atuariais do RPPS, dificultando a avaliação do impacto potencial das deficiências encontradas.*

4.2.1. Falha no controle de integridade e de consistência com o leiaute de dados

98 *O art. 47, § 1º, da Portaria MTP 1.467/2022 dispõe que 'a base de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios deverá estar posicionada entre julho e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro'.*

99 *Para atender a esse dispositivo, a SRPC/MPS solicita anualmente aos 104 órgãos e entidades da Administração Pública Federal sujeitos ao RPPS o encaminhamento das informações necessárias à avaliação atuarial, conforme leiaute padronizado, que estabelece como referência para os dados financeiros dos segurados e beneficiários a competência do mês de julho.*

100 *Contudo, foram detectados 10.089 registros de beneficiários do RPPS da União (0,80% do total de 1.255.585 registros testados), sendo 5.651 servidores ativos (0,99% do total de 571.299 registros testados), 3.252 aposentados (0,74% do total de 441.502 registros testados) e 1.186 pensionistas (0,49% do total de 242.784 registros testados), cuja competência da folha de pagamento é diferente da data-base da avaliação atuarial (julho/2025). Desse total foram encontrados registros de folha de pagamento de 2024 ou sem a informação do ano a que se refere a folha (campo preenchido com '0').*

101 *A Tabela 6 resume os resultados divergentes encontrados para os grupos de ativos, inativos e pensionistas, consolidados por órgão de ocorrência:*

Tabela 11 – Quantitativo de registro do órgão por período

Contagem de órgãos com folha distinta	***Quantidade de registros por data-base da folha utilizada na avaliação atuarial de 2025***				
Órgão	***0-07***	***2024-07***	***2025-08***	***2025-09***	***Total Geral***
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região	*0*	*6.715*	*0*	*0*	*6.715*
Superior Tribunal Militar	*0*	*0*	*824*	*0*	*824*
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	*0*	*757*	*0*	*0*	*757*
Ministério Público Militar	*0*	*0*	*0*	*715*	*715*
Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco	*552*	*0*	*0*	*0*	*552*
Tribunal Regional Eleitoral de Goiás	*0*	*0*	*0*	*495*	*495*
Tribunal Regional Eleitoral de Roraima	*0*	*0*	*0*	*30*	*30*
Tribunal Regional Eleitoral do Amapá	*0*	*1*	*0*	*0*	*1*
Total Geral	***552***	***7.473***	***824***	***1.240***	***10.089***

Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria.*

102 *Essas divergências têm duas causas: a primeira é que os órgãos e entidades federais enviaram dados à SRPC/MPS em desconformidade com formato (leiaute) exigido, os quais foram recebidos sem um teste de validação capaz de identificar a desconformidade com o critério de atualidade e alertar o remetente ou devolver os dados para correção; a segunda decorre da utilização de dados desatualizados pela própria SRPC/MPS, nos casos em que as informações não foram encaminhadas tempestivamente.*

103 *A divergência ocorreu em razão de uma falha no controle de integridade e de consistência com o leiaute de dados, especialmente no que tange à atualidade, nos termos das exigências da Portaria MTP 1.467/2022.*

104 *Não foi possível mensurar o impacto potencial dessas divergências, uma vez que elas foram mapeadas nos dados brutos confrontados com os dados tratados para o cálculo atuarial. No entanto, apenas os dados brutos possuem campo específico para informação de data da folha, de modo que não foi possível rastrear uma eventual atualização das informações durante o processamento.*

105 *A proposta de encaminhamento deste item contendo a medida corretiva para a deficiência descrita neste achado está consolidada na proposta após o item 4.2.2 deste relatório.*

4.2.2. Ausência de um identificador único e padronizado para cada órgão/entidade limita a validação da base cadastral

106 *A Portaria MTP 1.467/2022 define que 'a avaliação atuarial deverá dispor de informações atualizadas e consistentes que contemplem todos os segurados e beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo'.*

107 *No curso do trabalho, não foi possível vincular todos os segurados e os beneficiários da base de dados da avaliação atuarial a seus respectivos órgãos ou cargos, mesmo utilizando identificadores individuais (CPF e matrícula). Foram encontrados problemas de associação consistente das informações em 3,39% dos servidores ativos, 5,81% dos aposentados e 18,10% dos pensionistas. Considerando toda a base de dados, não foi possível associar segurados e beneficiários a seus respectivos órgãos ou cargos em 7,44% dos registros, pois há órgãos e cargos cadastrados com diferentes nomenclaturas nas bases de dados da SRPC/MPS.*

108 *Essa situação decorre de uma limitação na validação da base cadastral, em virtude da ausência de um identificador único e padronizado associado a cada órgão e entidade da Administração Pública Federal.*

109 *Não foi possível mensurar o impacto dessa deficiência, porém tal fato compromete a confiabilidade dos dados, por causa da magnitude do percentual não testado quanto aos critérios de integridade e precisão, podendo afetar de forma relevante a estimativa do passivo atuarial.*

Proposta de encaminhamento

110 ***Recomendar,*** *com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social que aprimore os controles internos e os processos de governança de dados, contemplando no mínimo:*

a. *a revisão e a validação dos dados junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pelo envio das informações; e*

b. *a vinculação de todos os segurados e os beneficiários da base de dados da avaliação atuarial a seus respectivos órgãos ou cargos, considerando para tanto, a padronização e a unificação das nomenclaturas de órgãos e cargos.*

4.3. Falha na aplicação da regra de seleção de pensionistas elegíveis e erro no processamento Valor Atual das Contribuições Futuras (VABF) da Reversão de Aposentadoria Programada

111 *As estimativas atuariais dos passivos do RPPS devem ser elaboradas de modo a assegurar a representação fidedigna das obrigações futuras. Para isso, é necessário que:*

a. *todos os componentes das provisões matemáticas sejam calculados corretamente;*

b. *as regras atuariais sejam implementadas de forma adequada nos sistemas de processamento; e*

c. *as estimativas não apresentem erros em etapas intermediárias que comprometam a confiabilidade dos resultados contábeis.*

112 *Para atestar a consistência dos dados e a precisão das estimativas, realizou-se a análise de confiabilidade dos dados e o recálculo das provisões matemáticas apresentadas nas demonstrações contábeis do MPS. Os procedimentos cobriram cerca de 99% do total das provisões.*

113 *Os resultados apontaram diferença de R$ 2,13 bilhões a maior nas provisões de longo prazo, que decorre de duas falhas:*

a. ***Falha na aplicação regra de seleção****: erro na implementação da regra utilizada para selecionar o pensionista considerado no cálculo atuarial da pensão concedida. A regra estabelece que, para cada instituidor de pensão, deve ser selecionado o beneficiário (ou os beneficiários na mesma condição) com maior duração esperada do benefício para representar o grupo familiar no modelo atuarial, tendo como base de cálculo da pensão futura o percentual de 60% do valor do benefício deixado pelo instituidor. Entretanto, a regra prevista não foi aplicada corretamente em aproximadamente 1.954 registros de pensionistas, resultando em uma estimativa dos benefícios de pensão por morte superestimada em R$ 1,54 bilhão.*

b. ***Erro no processamento****: constatou-se que o sistema não processou o cálculo do Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF) associado ao benefício denominado 'BAC 22 – Reversão de Aposentadoria Programada'.*

114 *Como consequência, as contribuições futuras referentes a esse benefício não foram consideradas na estimativa atuarial. Como o VACF tem o efeito de reduzir o valor das provisões, sua ausência resultou em superestimação de R$ 0,59 bilhão.*

115 *As falhas identificadas superavaliaram o saldo da conta Provisões de Longo Prazo das demonstrações contábeis do MPS em 2025, mais precisamente nas provisões matemáticas do RPPS da União, em R$ 2,13 bilhões.*

Proposta de encaminhamento

116 ***Recomendar,*** *com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério da Previdência Social que promova ajustes no processo de testes, validação e homologação dos códigos e rotinas utilizados na avaliação atuarial, de forma a mitigar o risco de erros de processamento que possam afetar a confiabilidade das estimativas previdenciárias, contemplando, no mínimo:*

a. *testes funcionais e de integração a cada nova versão do software ou script que atualize ou altere as regras do cálculo atuarial (as quais devem estar previamente descritas na Nota Técnica Atuarial);*

b. *utilização de ambiente segregado de homologação, distinto do ambiente de produção, destinado à execução dos testes de novas versões do software e de ajustes de código; e*

c. *procedimento formal de validação e aprovação de alterações, assegurando que as alterações no código ou nas rotinas de cálculo somente sejam migradas para o ambiente de produção após aprovação formal da área competente (tecnologia da informação, atuarial ou contábil, quando aplicável).*

4.4. Deficiência nos mecanismos de segregação dos componentes do custo dos planos de benefício definido, em desacordo com a NBC TSP 15

117 O item 122 da NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados estabelece duas classificações distintas para o reconhecimento dos componentes do custo dos planos de benefício definido a empregados, decorrentes de atualizações das estimativas atuariais, conforme a seguir:

i. *o custo do serviço (corrente ou passado) e os juros líquidos sobre o passivo líquido devem ter seus efeitos reconhecidos no resultado do exercício; e*

ii. *as remensurações do passivo líquido, resultantes de ajustes pela experiência e de ganhos e/ou perdas atuariais sobre premissas demográficas ou financeiras, devem ser reconhecidas diretamente no patrimônio líquido.*

118 De acordo com a Secretaria do Regime Próprio e Complementar (SRPC/MPS), o modelo atual de cálculo atuarial não permite a segregação adequada dos componentes do custo dos planos de benefício, pois a SRPC/MPS não dispõe de base técnica suficientemente detalhada para classificar cada componente segundo o tratamento contábil exigido pela NBC TSP 15 (TC 014.557/2025-8, peça 27, p. 3).

119 Segundo as Notas Explicativas (peça 29, p. 33) já foram iniciados estudos em conjunto com o Instituto Brasileiro de Atuária para elaboração de modelo de relatório capaz de detalhar os componentes do custo, o qual deverá contribuir para uma contabilização mais precisa dos ajustes resultantes da avaliação atuarial nas contas de resultado e do patrimônio líquido.

120 Ante a impossibilidade de segregar as variações do exercício (custo do serviço e os juros líquidos) das variações decorrentes de exercícios anteriores (remensurações, ganhos e perdas), não foi possível estimar, de forma confiável, o montante reconhecido indevidamente a título de 'Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias Civis', tampouco o valor que deixou de ser reconhecido diretamente no patrimônio líquido.

121 A contabilização conjunta de eventos de naturezas distintas impede a correta avaliação do desempenho previdenciário. Ao registrar remensurações (a exemplo das atualizações das taxas de juros) como se fossem ganhos reais do exercício (VPA), as demonstrações projetam um desempenho positivo que não possui lastro na realidade financeira da União. Essa prática também prejudica a identificação do custo efetivo da previdência e do real esforço fiscal do período, dificultando a tomada de decisões seguras sobre o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo.

122 Considerando que a questão é objeto do item 9.3.2 do Acórdão 1.126/2025-TCU-Plenário (Relator Min. Jhonatan de Jesus), atualmente em monitoramento, não será realizada nova proposta de encaminhamento, conforme art. 16, da Resolução TCU 315/2020.

4.5. Falha na divulgação da base de mensuração das Provisões Matemáticas Previdenciárias

123 A base de mensuração é o critério que define como os valores de ativos e passivos serão quantificados e mantidos no balanço patrimonial. Segundo a NBC TSP 11 (itens 133 a 135), sua divulgação é indispensável para que o usuário compreenda a essência econômica dos eventos relatados.

124 Conforme Nota Explicativa do MPS, as provisões são mensuradas pela 'melhor estimativa do desembolso necessário para liquidar a obrigação na data das demonstrações contábeis' (Resumo dos Principais Critérios e Políticas Contábeis, p. 14 e NE 10 do MPS).

125 *Contudo, tais informações não contemplam a base de mensuração, mas apenas seu objetivo. O termo 'melhor estimativa' indica o resultado mais provável em situações com incerteza e risco (NBC TSP 03, itens 44 a 49 e 69; NBC TSP 11, item 142).*

126 *No contexto dos planos de benefício definido, a NBC TSP 15 (item 57) estabelece que as obrigações devem ser mensuradas pelo valor presente, visto que sua liquidação ocorre no longo prazo. Valor Presente é um valor que corresponde ao custo de cumprimento da obrigação, que representa os fluxos futuros necessários para liquidar o passivo.*

127 *Portanto, a base de mensuração das 'Provisões Matemáticas Previdenciárias' é o custo de cumprimento da obrigação, mensurado a valor presente. A ausência dessa informação nas notas explicativas compromete a compreensão, a comparabilidade com padrões internacionais e a previsibilidade estratégica necessária ao planejamento fiscal.*

Proposta de encaminhamento

128 ***Dar ciência,*** *com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social, de que a ausência de divulgação da base de mensuração utilizada para a estimativa das provisões matemáticas previdenciárias contraria os requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (NBC TSP 11, itens 127, 'a' e 132, 'a'), resultando em prejuízo à compreensão da essência econômica e do modelo de valorização dos passivos atuariais.*

5. MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

129 *O quadro a seguir apresenta um resumo do andamento de cada deliberação proferida nos acórdãos relativos às auditorias de contas anuais do MPS de exercícios anteriores, bem como as respectivas propostas de encaminhamento que serão apresentadas neste relatório, em decorrência do monitoramento realizado por esta auditoria. Ressalta-se que as deliberações relacionadas às auditorias anteriores do FRGPS e do INSS foram monitoradas no TC 008.163/2025-11.*

Quadro 1 – Monitoramento de Acórdãos Anteriores

Acórdão	*Item*	*Proposta*
Acórdão 1.126/2025 –TCU–Plenário	*9.3.1*	*Em implementação*
	9.3.2	*Não implementada*
	9.3.3	*Em implementação*
	9.3.4	*Em implementação*
Acórdão 1.058/2024–TCU–Plenário	*9.1.3.2*	*Em cumprimento*
	9.1.3.4	*Em cumprimento*
Acórdão 999/2023–TCU–Plenário	*9.2.3*	*Insubsistente*
	9.2.4	*Implementada*
	9.2.6	*Em implementação*
	9.2.7	*Não implementada*
Acórdão 1.464/2022–TCU–Plenário	*9.1.4*	*Insubsistente*
	9.4.1	*Em implementação*
	9.4.2.1.3	*Em implementação*

Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria.*

130 *Os detalhes das medidas tomadas pelos gestores para atendimento às deliberações, bem como as análises realizadas pela equipe estão detalhadas no Apêndice B deste relatório.*

131 *Como se observa no quadro acima, o MPS vem tomando providências para atendimento das determinações e recomendações expedidas nas auditorias.*

6. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

132 *Assuntos que Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não configuram achados, mas podem oferecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da administração e com os responsáveis pela governança acerca de assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TASP 701, itens 3 e 9).*

133 *No decorrer dos trabalhos, foram identificados dois assuntos considerados significativos na auditoria do período corrente. Detalhamos, nos tópicos a seguir, como a nossa auditoria conduziu esses assuntos.*

6.1. Benefícios Previdenciários

Ciclo de benefícios previdenciários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)

134 *O assunto exigiu atenção significativa da auditoria em razão de sua elevada materialidade quantitativa e qualitativa, da complexidade operacional do processo e do risco significativo de distorção relevante associado ao reconhecimento, à mensuração e ao pagamento dos benefícios previdenciários no âmbito do FRGPS.*

135 *No exercício de 2025, o FRGPS empenhou R$ 989,96 bilhões para o pagamento de benefícios previdenciários, valor 8% superior ao observado em 2024. O crescimento da folha de benefício decorreu principalmente em função do reajuste do salário-mínimo de 7,51% e das concessões de 2025. No mesmo período, foram processados 417.475.596 créditos de pagamento a aproximadamente 40,6 milhões de beneficiários.*

136 *A apuração desses valores depende da atuação integrada de vários sistemas automatizados, que abrangem desde a concessão de benefícios até o registro contábil, passando pelo controle de bases cadastrais, o processamento da folha de pagamento e o controle orçamentário. Esse ambiente apresenta duas características que ampliam o risco: alto volume de transações e forte dependência de integração de sistemas e ferramentas tecnológicas. Quando essa integração falha ou apresenta fragilidades, aumenta a exposição a inconsistências cadastrais, erros de processamento e pagamentos indevidos.*

137 *Adicionalmente, foram identificados pagamentos indevidos correspondentes a 0,021% do total das despesas com benefícios previdenciários no exercício de 2025. Como esse montante se situou abaixo do Limite para Acumulação de Distorções definido para este trabalho, os valores não foram considerados para fins de formação da opinião de auditoria. Contudo, os casos estão sendo tratados no TC 021.710/2025-2, auditoria de conformidade nos pagamentos de benefícios do FRGPS efetuados em 2025.*

138 *Os principais procedimentos incluíram a conciliação entre os sistemas de gestão da folha de pagamento de benefícios e os registros contábeis dos módulos orçamentário e patrimonial, bem como a execução de procedimentos analíticos sobre informações orçamentárias e contábeis, com avaliação da consistência dos dados e das principais variações entre os exercícios de 2024 e 2025.*

139 *Foram também aplicadas técnicas de análise de dados com uso de tipologias voltadas à identificação de inconsistências cadastrais, padrões atípicos de pagamento e indícios de irregularidade, a partir de cruzamentos da folha de pagamento do FRGPS com bases de dados da Receita Federal, do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), bases de dados dos servidores públicos federais e outras bases dos tribunais de contas estaduais.*

140 *Foi realizada também análise documental de uma amostra dos benefícios concedidos em 2025, cujos resultados, obtidos em trabalho conjunto com a equipe especializada em benefícios no âmbito do TC 021.710/2025-2, serviram de insumo para a avaliação de riscos e contribuíram para ampliar a confiabilidade das conclusões da auditoria financeira.*

6.2. Passivos Atuariais

Provisões Matemáticas Atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

(Nota Explicativa 10 às Demonstrações Contábeis do MPS)

141 *Os passivos atuariais encontram-se registrados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União na rubrica 'Provisões', à qual contempla as obrigações relativas a benefícios pós-emprego devidos a servidores públicos, notadamente aposentadorias e pensões no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Tais valores decorrem de avaliações atuariais fundamentadas em premissas econômicas e demográficas e refletem compromissos de longo prazo assumidos pela União.*

142 *A relevância dos passivos atuariais decorre da materialidade dos valores envolvidos, da complexidade inerente à mensuração, do elevado grau de julgamento na definição e atualização de premissas (por exemplo, taxa de desconto, tábuas de mortalidade/expectativa de vida, crescimento salarial e demais hipóteses atuariais) e do impacto potencial na avaliação da sustentabilidade fiscal e da posição patrimonial da Administração Pública Federal. Além disso, a adequação e a completude das divulgações são essenciais para assegurar transparência e permitir que os usuários compreendam os principais direcionadores de risco e sensibilidade das estimativas.*

143 *Em razão desses fatores, este tema foi identificado como um dos principais assuntos de auditoria do exercício, em conformidade com os requisitos da ISA 701.*

144 *Nossos procedimentos de auditoria compreenderam:*

a) avaliação da metodologia atuarial adotada, da confiabilidade dos dados utilizados e da razoabilidade das premissas econômicas e demográficas, à luz dos referenciais técnicos e dos normativos aplicáveis ao setor público;

b) o desenvolvimento de intervalo de valores independente para confronto com as estimativas da Administração e avaliação de sua razoabilidade;

c) a revisão das alterações nas premissas atuariais em relação ao exercício anterior e a avaliação dos seus efeitos nos saldos reconhecidos;

d) a análise da classificação contábil entre curto e longo prazo, à luz dos vencimentos/fluxos esperados das obrigações atuariais;

e) a verificação da conformidade dos critérios de reconhecimento, mensuração e apresentação com os normativos vigentes (IPSAS 39 / NBC TSP 15); e

f) a avaliação da clareza e completude das divulgações constantes da Nota Explicativa 10, em face dos requisitos de evidenciação aplicáveis.

145 *Com base nos procedimentos executados, consideramos que os saldos, os critérios contábeis adotados e as divulgações relacionadas aos passivos atuariais estão adequadamente apresentados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Ministério da Previdência Social, de acordo com as normas aplicáveis.*

7. CONCLUSÕES

146 *Ao amparo das competências estabelecidas nos incisos I, II e IV do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal realizou auditoria nos ciclos contábeis a seguir das demonstrações contábeis consolidadas do MPS de 2025:*

a. ***auditoria financeira*** *no ciclo de Passivos Atuariais, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e de Benefícios Previdenciários; e*

b. ***auditoria financeira integrada com conformidade*** *no ciclo de Compensação Previdenciária do RPPS-U e de Compensações Previdenciárias do RGPS.*

147 *O objetivo da auditoria foi obter segurança razoável para concluir e emitir proposta de certificado contendo opinião sobre se os ciclos contábeis acima mencionados estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as transações subjacentes estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta dos agentes públicos.*

7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis examinados

7.1.1. Benefícios Previdenciários

148 *Com base nos procedimentos de auditoria executados no ciclo contábil dos Benefícios Previdenciários, não foram identificadas distorções relevantes. O assunto exigiu atenção significativa da auditoria, demandando procedimentos de auditoria complexos, devido a sua relevância quantitativa e qualitativa, da complexidade dos processos envolvidos e dos riscos associados à integridade, à exatidão e à regularidade dos pagamentos.*

7.1.2. Passivos Atuariais

149 Com base nos procedimentos de auditoria executados no ciclo contábil relativo aos passivos atuariais do RPPS, não foram identificadas distorções relevantes, sendo relatadas deficiências significativas de controle interno na Seção 4 deste relatório. O assunto também exigiu atenção significativa da auditoria, demandando procedimentos de auditoria complexos, devido a sua relevância quantitativa, o elevado grau de complexidade e de julgamento envolvidos na elaboração das estimativas atuariais.

7.1.3. Compensações Previdenciárias do RGPS

150 Com base nos procedimentos executados no ciclo contábil de Compensações Previdenciárias do RGPS ***concluiu-se*** *que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria: Distorções de valor (Subseção 3.1.6 e 3.1.7), são* ***relevantes***, ***mas não têm efeitos generalizados.*** *As distorções estão resumidas na Tabela 9.*

Tabela 6 – Distorções de valor do ciclo Compensação Previdenciária do RGPS

Em milhões

Grupo contábil	***Conta afetada (Nível de apresentação)***	***Distorções de valores***	***Efeito***
Ativo Circulante	*Demais Créditos e Valores a Curto Prazo*	*504,76*	*Superavaliação*
Ativo Não Circulante	*Créditos Previdenciários do RPPS*	*449,86*	*Superavaliação*
Passivo Não Circulante	*Demais Obrigações a Longo Prazo*	*9.046,29*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*8.254,33*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas*	*-1.103,45*	*Subavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas*	*22.363,73*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	*Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas*	*6.975,68*	*Superavaliação*

Fonte*: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções_MPS_2025.*

7.1.4. Compensação Previdenciária do RPPS-U

151 Com base nos procedimentos executados no ciclo contábil de Compensação Previdenciária do RPPS-U ***concluiu-se*** *que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria: Distorções de valor (Subseção 3.1.4),* ***são relevantes, mas não têm efeitos generalizados****. As distorções estão resumidas de acordo com as Tabela 9.*

Tabela 7 – Distorções de valor do ciclo Compensação Previdenciária do RPPS-U

Em milhões

Grupo Contábil	***Conta afetada (Nível de apresentação)***	***Valor das distorções***	***Efeito***
Ativo Não Circulante	*Créditos Previdenciários do RPPS*	*-8.824,45*	*Subavaliação*
Passivo Não Circulante	*Demais Obrigações a Longo Prazo*	*169,81*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*-7.339,64*	*Subavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	*Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas*	*-1.637,10*	*Subavaliação*

Fonte*: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções_MPS_2025.*

7.1.5. Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

152 *Com base nos procedimentos executados no ciclo contábil relativo ao BPC* ***concluiu-se*** *que as distorções não corrigidas descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria: Distorções de valor (Subseção 3.1.1 a 3.1.3 e 3.1.4), e as Distorções de classificação, apresentação ou divulgação (Subseção 3.2), deste relatório* ***são relevantes e têm efeitos generalizados****. As distorções estão resumidas de acordo com as Tabelas 11 e 12.*

Tabela 8 – Distorções de valor do ciclo de Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

Em milhões

Grupo contábil	***Conta afetada (Nível de apresentação)***	***Valor das distorções***	***Efeito***
Passivo Circulante	*Demais Obrigações a Curto Prazo*	*210.601,10*	*Superavaliação*
Passivo Circulante	*Provisões a Curto Prazo*	*2.279,85*	*Superavaliação*
Resultados Acumulados	*Ajustes de Exercícios Anteriores*	*-89.136,38*	*Subavaliação*
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	*Benefícios de Prestação Continuada*	*121.593,27*	*Superavaliação*
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	*Incorporação de Passivos*	*122.255,20*	*Superavaliação*
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	*Constituição de Provisões*	*2.151,31*	*Superavaliação*
Transferências e Delegações Recebidas	*Transferências Intragovernamentais*	*122.255,20*	*Superavaliação*

Fonte*: elaborado pela equipe de auditoria com base no papel de trabalho E450.3 Avaliação das Distorções_MPS_2025.*

Tabela 9 – Distorções de divulgação – INSS/2025

Divulgações	***Conta afetada (nível da apresentação)***	***Valor da Distorção***	***Efeitos***
Deficiências na divulgação das provisões e dos passivos contingentes	*Demais Obrigações a Longo Prazo* *Provisões a Curto Prazo*	*NA*	*NA*

Fonte: *elaborado pela equipe de auditoria.*

7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes

7.2.1. Compensação Previdenciária do RGPS

153 *Com base nos procedimentos de auditoria executados, concluiu-se que as não conformidades descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria: Não conformidades (Subseção 3.3.1 e 3.3.2) deste relatório, são* ***relevantes****,* ***mas não tem efeitos generalizados*** *nas transações subjacentes do ciclo de Compensação Previdenciária do RGPS exceto pelos efeitos dos assuntos descritos a seguir:*

a) Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores.

b) Descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação.

7.2.2. Compensação Previdenciária do RPPS-U

154 *Com base nos procedimentos de auditoria executados, concluiu-se que as não conformidades descritas na Seção 3 - Achados de Auditoria: Não conformidades (Subseção 3.3.1) deste relatório,* ***são relevantes, mas não tem efeitos generalizados*** *nas transações subjacentes do ciclo de Compensação Previdenciária do RPPS-U, exceto pelo efeito descrito a seguir:*

a. Despesa orçamentária de compensação previdenciária empenhada em elemento de despesa incorreto, sem segregação entre despesas do exercício corrente e anteriores.

7.3. Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

155 Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU e relatado na seção '7.1. Conclusão sobre os ciclos contábeis examinados', as distorções identificadas nos ciclos contábeis auditados são relevantes, mas não apresentam elementos indicativos de irregularidade ou desvio de recursos, caracterizando-se em impropriedades de natureza contábil.

156 Já os achados referidos na seção '7.2. Conclusão sobre a conformidade das transações subjacentes' podem impactar as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

157 Esses aspectos são considerados para fins do julgamento das contas (art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992) e, embora as opiniões emitidas no certificado de auditoria não vinculem o julgamento pelo TCU, os impactos dos achados foram considerados na formulação das opiniões expressas no certificado de auditoria, com base na materialidade quantitativa determinada para o trabalho, conforme apresentado no item 2.4 da Introdução deste relatório (Tabela 3 - Níveis de Materialidade dos Ciclos Contábeis do MPS, 2025) e na materialidade qualitativa, que envolve a natureza e as circunstâncias da ocorrência.

7.4. Informações sobre representações para apuração de eventuais responsabilidades

158 No curso desta auditoria de contas não houve representação da equipe de auditoria, nos termos do art. 32 da DN-TCU 198/2022.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

159 Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e, posteriormente, ao gabinete do Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:

*160 **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social que promova ajustes no processo de testes, validação e homologação dos códigos e rotinas utilizados na avaliação atuarial, de forma a mitigar o risco de erros de processamento que possam afetar a confiabilidade das estimativas previdenciárias, contemplando, no mínimo:*

164.1. testes funcionais e de integração a cada nova versão do software ou script que atualize ou altere as regras do cálculo atuarial (as quais devem estar previamente descritas na Nota Técnica Atuarial);

164.2. utilização de ambiente segregado de homologação, distinto do ambiente de produção, destinado à execução dos testes de novas versões do software e de ajustes de código; e

164.3. procedimento formal de validação e aprovação de alterações, assegurando que as alterações no código ou nas rotinas de cálculo somente sejam migradas para o ambiente de produção após aprovação formal da área competente (tecnologia da informação, atuarial ou contábil, quando aplicável).

*161 **Recomendar**, com base no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social que aprimore os controles internos e os processos de governança de dados, contemplando no mínimo:*

165.1. revisão e a validação dos dados junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pelo envio das informações; e

165.2. a vinculação de todos os segurados e os beneficiários da base de dados da avaliação atuarial a seus respectivos órgãos ou cargos, considerando para tanto, a padronização e a unificação das nomenclaturas de órgãos e cargos.

*162 **Dar ciência**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social, de que a ausência de divulgação da base de mensuração utilizada para a estimativa das provisões matemáticas previdenciárias contraria os requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (NBC TSP 11, itens 127, 'a' e 132, 'a'), resultando em prejuízo à compreensão da essência econômica e do modelo de valorização dos passivos atuariais.*

163 ***Autorizar**, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315, de 2020, o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no acórdão que apreciar o presente relatório, nas auditorias dos passivos atuariais dos exercícios subsequentes.*

164 *Considerar **em cumprimento** as determinações 9.1.3.2 e 9.1.3.4 do Acórdão 1.058/2024 – TCU – Plenário; implementadas a recomendação 9.2.4 do Acórdão 999/2023 – TCU – Plenário; em implementação as recomendações relativas aos 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.126/2025 – TCU – Plenário; o item 9.2.6 do Acórdão 999/2023 – TCU – Plenário; os itens 9.4.1 e 9.4.2.1.3 do Acórdão 1.464/2022 – TCU – Plenário; não implementadas as recomendações 9.3.2 do Acórdão 1.126/2025 – TCU – Plenário; e 9.2.7 do Acórdão 999/2023 – TCU – Plenário; e insubsistentes as recomendações 9.2.3 do Acórdão 999/2023 – TCU – Plenário e 9.1.4 do Acórdão 1.464/2022 – TCU – Plenário.*

165 ***Aprovar**, com fundamento no art. 249, inciso I, do RITCU, o Certificado de Auditoria, peça 39 destes autos.*

166 ***Juntar** o Certificado de Auditoria, com o correspondente Relatório de Auditoria ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social (TC 007.127/2026-0), para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992.*

167 ***Encaminhar**, via Conecta-TCU, o Certificado e o Relatório de Auditoria ao Ministro da Previdência, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV c/c art. 52 da Lei 8.443/1992.*

168 ***Encaminhar** ao Ministério da Previdência Social o Certificado de Auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN - TCU 198/2022.*

169 ***Reclassificar** as peças 21, 22, 35 e 36 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução - TCU 294/2018.*

170 ***Apensar**, com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social relativo ao exercício de 2025 (TC 007.127/2026-0).*"

2. Na sequência, foram os autos encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), em atenção à solicitação de pç. 9, do douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

3. Para maior clareza, transcrevo parcialmente o minudente parecer do representante do MPTCU:

"[...]

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, sem prejuízo de alguns acréscimos e das considerações a seguir.

Mediante o Acórdão 2.326/2026-Plenário, proferido no TC 008.163/2025-1, este Tribunal já aprovou os certificados de auditoria referentes às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS. Naqueles certificados, foram emitidas as seguintes opiniões de auditoria:

a) Certificado de Auditoria referente ao FRGPS:

a.1) opinião sem ressalvas sobre "os saldos e as transações subjacentes ao ciclo contábil de Benefícios Previdenciários, apresentado no balanço orçamentário pelo montante de R$ 1.131,49 bilhões (Despesas Empenhadas)" (peça 39, p. 1);

a.2) opinião com ressalvas sobre "os saldos e as transações subjacentes ao ciclo de Compensações Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)" (peça 39, p. 1);

b) Certificado de Auditoria referente ao INSS:

b.1) opinião com ressalvas sobre "os saldos e as transações subjacentes ao ciclo de Compensações Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS-U)" (peça 39, p. 2);

b.2) opinião adversa sobre "o ciclo contábil de Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada" (peça 39, p. 2).

Na mesma deliberação, foram expedidas recomendações ao INSS e ao MPS, com vistas a sanear determinadas falhas detectadas naquele processo.

Nesta oportunidade, resta ao Tribunal manifestar-se sobre o certificado de auditoria referente às demonstrações contábeis consolidadas do MPS, que abrangem as contas do INSS e do FRGPS. O único ciclo auditado que não constou do TC 008.163/2025-1 foi o alusivo aos passivos atuariais do RPPS.

Após realizar os procedimentos de auditoria pertinentes, a equipe da AudFinanceira concluiu que "os saldos, os critérios contábeis adotados e as divulgações relacionadas aos passivos atuariais estão adequadamente apresentados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Ministério da Previdência Social, de acordo com as normas aplicáveis" (peça 40, p. 25). Assim, na minuta do Certificado de Auditoria referente ao MPS (peça 39), consta a opinião de que "os saldos e as transações subjacentes ao ciclo contábil dos Passivos atuariais do Regime Próprio de Previdência Social, representado nas contas Provisões de Curto e de Longo prazos pelos montantes de R$ 144,73 bilhões e de R$ 1.458,77 bilhões, respectivamente, estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas acima referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público" (peça 39, p. 1).

Além dessa opinião, o Certificado de Auditoria também contempla as opiniões já emitidas sobre os ciclos contábeis dos benefícios de prestação continuada, dos benefícios previdenciários e das compensações previdenciárias do RPPS e do RGPS.

Embora seja proposta a emissão de opinião sem ressalvas sobre o ciclo contábil dos passivos atuariais, foram identificadas falhas de divulgação e de controle interno.

O item 3.2.1 do Relatório de Auditoria tratou de falhas de divulgação das provisões, dos passivos contingentes e da base de mensuração das demonstrações contábeis. Foi verificado que as notas explicativas 10 (provisões) e 13 (passivos contingentes) das demonstrações contábeis do MPS não apresentam o detalhamento exigido pela NBC TSP 3 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes) e pela NBC TSP 11 (Apresentação das Demonstrações Contábeis). Isso porque, em relação a todas as provisões do MPS, faltou detalhar os valores utilizados e revertidos no período e o prazo esperado para saída provável de benefícios econômicos ou potencial de serviços. Em relação aos passivos contingentes, faltou divulgar as incertezas relacionadas ao prazo e ao valor das saídas de recursos e as possibilidades de reembolso.

Para corrigir essa falha, a equipe de auditoria afirmou ter proposto recomendação ao INSS no âmbito do TC 008.163/2025-1. Tal recomendação consta do item 9.1 do Acórdão 2.326/2026-Plenário, a seguir reproduzido:

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

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

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

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

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

Ao ver do MP de Contas, como as falhas não se limitaram às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS, mas abrangeram as demonstrações contábeis do MPS, cabe expedir recomendação nestes autos dirigida ao órgão ministerial. De fato, a falha foi identificada "em relação a todas as Provisões do MPS", como expressamente consignado no Relatório de Auditoria (peça 40, p. 16). Assim, será proposta, neste parecer, a expedição de recomendação para corrigir a falha descrita no item 3.2.1.

O item 4.2 tratou de deficiências na qualidade dos dados demográficos e funcionais utilizados no cálculo das provisões atuariais do RPPS. Esse item se subdivide nos itens 4.2.1 e 4.2.2.

O item 4.2.1 tratou de falha no controle de integridade e de consistência com o leiaute de dados. O leiaute de dados utilizado pelo MPS para coletar informações dos beneficiários e segurados junto aos 104 órgãos e entidades federais sujeitos ao RPPS estabelece o mês de julho do ano da avaliação atuarial como referência. No entanto, a equipe de auditoria apurou que 0,8% dos registros testados possuíam a competência da folha de pagamento diferente de julho/2025. Essa divergência revela falha significativa de validação dos dados coletados pelo MPS, a qual tem potencial para impactar a mensuração das provisões atuariais, embora não tenha sido possível à equipe de auditoria medir esse impacto.

O item 4.2.2 tratou da ausência de um identificador único e padronizado para cada órgão/entidade, o que limita a validação da base cadastral. A equipe de auditoria não logrou vincular todos os segurados e beneficiários do RPPS a seus respectivos órgãos e cargos. A impossibilidade de vinculação ocorreu para 7,44% dos registros e decorreu da existência de órgãos e cargos cadastrados com diferentes nomenclaturas nas bases de dados do MPS.

O item 4.3 tratou de falha na aplicação da regra de seleção de pensionistas elegíveis e erro no processamento do Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF) da Reversão de Aposentadoria Programada. A falha na aplicação da regra para selecionar o pensionista com maior duração esperada do benefício resultou em superestimativa de R$ 1,54 bilhão no valor das provisões matemáticas do RPPS. Já o não processamento do VACF relativo à reversão de aposentadoria programada resultou em superestimativa de R$ 0,59 bilhão no valor das provisões. Somadas, essas distorções totalizam R$ 2,13 bilhões.

Para corrigir as falhas de qualidade de dados (itens 4.2.1 e 4.2.2) e de processamento de dados (item 4.3), a unidade técnica propõe a expedição de recomendações ao MPS, com as quais concorda o Ministério Público de Contas.

Registre-se que, apesar da distorção detectada de R$ 2,13 bilhões (item 4.3), não foi proposta a emissão de opinião com ressalvas sobre o ciclo dos passivos atuariais do RPPS, em razão da baixa materialidade desse montante em relação ao valor total de tais passivos (art. 20, inciso I, da IN TCU 84/2020). Com efeito, o valor da distorção está abaixo da Materialidade Global (MG) adotada, que é de R$ 30,5 bilhões, equivalente a 1,5% do total do passivo exigível, que é de cerca de R$ 2.033,94 bilhões (Tabela 3 do Relatório de Auditoria, à peça 40, p. 9).

O item 4.4 tratou da deficiência nos mecanismos de segregação dos componentes do custo dos planos de benefício definido. De acordo com a NBC TSP 15 (Benefícios a Empregados), os componentes de custo de benefício definido se classificam em: a) custo do serviço, a ser reconhecido no resultado do exercício; b) juros líquidos sobre o valor líquido de passivo, a serem reconhecidos no resultado do exercício; e c) remensurações do valor líquido de passivo, a ser reconhecido diretamente no patrimônio líquido. Ocorre que o MPS não faz essa segregação, pois não dispõe de base técnica suficientemente detalhada para classificar cada componente de acordo com a norma contábil, embora já tenham sido iniciados estudos para tal fim.

Esse problema já havia sido identificado no TC 017.481/2024-4 (Auditoria Financeira – MPS/2024), no qual fora expedida a seguinte recomendação (Acórdão 1.126/2025-Plenário, de 21/5/2025):

9.3. recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que inclua, nas notas explicativas às suas demonstrações contábeis:

(...)

9.3.2. conciliação entre o saldo de abertura e o saldo de fechamento para cada um dos elementos requeridos pelos itens 142 e 143 da NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados, no que for aplicável ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União;

No monitoramento de deliberações anteriores realizado no presente processo, a AudFinanceira verificou que o item 9.3.2 do Acórdão 1.126/2025-Plenário não foi implementado. Assim, espera-se que a referida recomendação continue a ser monitorada nas próximas auditorias financeiras relativas ao MPS, até que se ateste o cumprimento da norma contábil aplicável.

O item 4.5 tratou de falha na divulgação da base de mensuração das provisões matemáticas previdenciárias. De acordo com o item 57 da NBC TSP 15, as obrigações dos planos de benefício definido pós-emprego devem ser mensuradas ao seu valor presente. Essa base de mensuração deve ser divulgada nas notas explicativas, conforme exigência da NBC TSP 11. Porém, as notas explicativas das demonstrações contábeis do MPS de 2025 não divulgaram expressamente a base de mensuração adotada, pois apenas consignaram que "as provisões são mensuradas pela melhor estimativa" e que o valor reconhecido deve "corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis" (peça 29, p. 4).

Esse item foi incluído entre as deficiências significativas de controle interno, muito embora trate, em essência, de falha de divulgação ou evidenciação, conexa à do achado 3.2.1.

Para prevenir a repetição da falha, a unidade técnica propõe dar ciência ao MPS de que a ausência de divulgação da base de mensuração utilizada para a estimativa das provisões matemáticas previdenciárias contraria os requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (NBC TSP 11, itens 127, "a", e 132, "a"), resultando em prejuízo à compreensão da essência econômica e do modelo de valorização dos passivos atuariais. O MP de Contas concorda com essa proposta de ciência.

Além das falhas descritas nos itens 3.2.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5, o Relatório de Auditoria menciona também as falhas analisadas no TC 008.163/2025-1, referentes às demonstrações contábeis do INSS e do FRGPS de 2025. Entre elas, está o item 4.1 (peça 40, pp. 17/8), que tratou da ausência de parametrização no Sistema Comprev para calcular os juros de mora. A equipe de auditoria verificou que a competência para sanear essa ocorrência não era do INSS, e sim do MPS, em conjunto com o Comitê de Compensação Previdenciária. Por isso, concluiu que não deveria ser expedida recomendação naqueles autos, e sim nestes autos, que cuidam do MPS. A recomendação sugerida, que consta do corpo do Relatório de Auditoria, é a seguinte (peça 40, p. 18):

92. Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao Ministério da Previdência Social (MPS) que, em conjunto com o Comitê da Compensação Previdenciária, adote providências para desenvolver e implementar, no sistema Comprev, funcionalidade destinada ao cálculo automático de juros de mora nos casos de inobservância dos prazos de análise previstos no art. 45 da Portaria MPS 1.400/2024, de modo a assegurar a efetividade do art. 70 do referido normativo e a recomposição financeira para o regime instituidor.

Tal recomendação, por lapso, acabou ficando de fora da proposta final de encaminhamento da unidade técnica (peça 40, pp. 28/9), mas será incluída na proposta apresentada neste parecer.

Considerando-se que, ao final dos trabalhos de auditoria, não foram detectadas distorções relevantes nas demonstrações contábeis do MPS em relação ao ciclo dos passivos atuariais do RPPS, o Certificado de Auditoria proposto pela unidade técnica expressa a opinião sem ressalvas sobre esse ciclo.

Contudo, no consolidado, considerando-se todos os cinco ciclos contábeis auditados, foram apontadas distorções relevantes, conforme demais opiniões contidas no Certificado de Auditoria à peça 39. De todo modo, não foram encontrados elementos indicativos de irregularidade ou desvio de recursos, mas sim impropriedades de natureza contábil, o que deverá ser avaliado no julgamento das contas anuais do MPS relativas ao exercício de 2025, objeto do TC 007.127/2026-0.

Por fim, além da retirada de sigilo das peças 21, 22, 35 e 36, proposta pela unidade técnica, também devem ser tornadas públicas as peças 38 (Estratégia Global de Auditoria), 39 (Certificado de Auditoria) e 40 (Relatório de Auditoria em Contas Anuais).

III

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, com os seguintes ***acréscimos****:*

a) ***recomendar****, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério da Previdência Social que adote providências para aprimorar a elaboração e a divulgação das notas explicativas às suas demonstrações contábeis, de forma a adequá-las às disposições da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e da NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, especialmente quanto aos seguintes aspectos:*

a.1) divulgar, para cada tipo ou classe de provisão, a natureza da obrigação, os prazos esperados para a saída de benefícios econômicos ou de potencial de serviços, os valores utilizados no período e os valores não utilizados revertidos no período, em conformidade com os itens 97(c), 97(d) e 98(a) da NBC TSP 03;

a.2) divulgar, relativamente aos passivos contingentes, as incertezas relacionadas aos valores e ao momento das saídas de recursos, bem como a possibilidade de reembolso, quando aplicável, em conformidade com os itens 100(b) e 100(c) da NBC TSP 03;

b) ***recomendar****, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com o Comitê da Compensação Previdenciária, adote providências para desenvolver e implementar, no sistema Comprev, funcionalidade destinada ao cálculo automático de juros de mora nos casos de inobservância dos prazos de análise previstos no art. 45 da Portaria MPS 1.400/2024, de modo a assegurar a efetividade do art. 70 do referido normativo e a recomposição financeira para o regime instituidor;*

c) ***reclassificar*** *as peças 38, 39 e 40 como informação pública, retirando o sigilo, em conformidade com o art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de auditoria financeira integrada com conformidade realizada nas contas do Ministério da Previdência Social (MPS) referente ao exercício de 2025, autorizada pelo Acórdão 441/2025-Plenário.

2. O trabalho abrangeu os ciclos contábeis significativos do MPS, que incluem as informações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e do próprio ministério, notadamente: i) passivos atuariais do regime próprio de previdência social (RPPS); ii) benefícios de prestação continuada (BPC); iii) benefícios previdenciários do regime geral de previdência social (RGPS); e iv) compensações previdenciárias do RGPS e do RPPS-União.

3. Sob a perspectiva patrimonial, foram auditados R$ 2,44 trilhões (R$ 403,08 bilhões em bens e direitos e R$ 2,03 trilhões em obrigações exigíveis). Na perspectiva orçamentária, foi avaliado R$ 1,13 trilhão em despesas empenhadas.

4. De início, manifesto minha concordância integral com as conclusões e com a proposta de encaminhamento formuladas pela Unidade Técnica, cujos fundamentos incorporo a este voto. Todavia, cumpre tecer considerações pontuais e sistêmicas sobre os achados, as deficiências de controle e as articulações necessárias entre os órgãos envolvidos. Outrossim, destaco os benefícios diretos já obtidos pela atuação deste Tribunal durante o processo auditado: foram promovidas correções no montante de R$ 25,11 bilhões em obrigações previdenciárias que estavam reconhecidas a

menor ou a maior por falhas de processamento de dados do cálculo atuarial, garantindo maior fidedignidade ao Balanço Geral da União (BGU).

5. Nessa seara, observo que as conclusões a que chegou a equipe de auditoria neste processo já foram incorporadas à análise do BGU no TC 011.107/2025-1, apreciado pelo Acórdão 1.439/2026-Plenário, da relatoria do eminente Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

I – Das distorções de valor e apresentação contábil

6. No ciclo do BPC, identificou-se a subsistência de distorções relevantes e generalizadas:

- R$ 210,59 bilhões mantidos na conta "*demais obrigações a curto prazo*" referentes a benefícios já pagos/liquidados aos beneficiários, cuja pendência de prestação de contas de repasse não caracteriza obrigação patrimonial exigível;
- R$ 121,59 bilhões em despesas do BPC reconhecidas indevidamente como "*variações patrimoniais diminutivas*" (VPD) nas demonstrações do INSS, quando a responsabilidade pelo financiamento e pela política do programa pertence ao Fundo Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social (FNAS/MDS);
- R$ 122,26 bilhões registrados simultaneamente em "*variações patrimoniais aumentativas*" (VPA) e VPD referentes a repasses descentralizados, do que resultou em superestimativa do resultado do exercício;
- R$ 2,27 bilhões registrados em obrigações/provisões com BPC pendente de análise inicial ou do exame de recurso reconhecidos indevidamente no passivo do INSS em vez do FNAS/MDS, do que resultou na superavaliação da conta "*provisões de curto prazo*", em R$ 2,27 bilhões, e da conta "*VPD constituição de provisões*", em R$ 2,15 bilhões, além da subavaliação da conta "*ajustes de exercícios anteriores*" em R$ 0,12 bilhão.

7. Considerando que essas matérias são objeto de monitoramento no processo TC 008.163/2025-1, não são feitas novas propostas de encaminhamento.

8. No ciclo de compensação previdenciária (Comprev), também foram apontadas distorções. No RGPS, foram apurados R$ 9,05 bilhões em obrigações e R$ 450 milhões em direitos reconhecidos a maior por erros de mensuração de estimativas de requerimentos pendentes, além de R$ 3,96 bilhões registrados incorretamente sem a devida segregação dos valores brutos. No RPPS-União, identificou-se subavaliação de R$ 8,82 bilhões nos direitos a receber e superavaliação de R$ 169 milhões nas obrigações a pagar.

9. Esses achados já são objeto de monitoramento no TC 008.163/2025-1, motivo pelo qual não serão feitas novas propostas.

II – Das não conformidades no registro orçamentário e da perda de arrecadação por prescrição

10. A auditoria apontou a classificação inadequada do elemento de despesa na compensação previdenciária. R$ 3,12 bilhões no RGPS (46,91% do empenhado) e R$ 27,35 milhões no RPPS-União (95,44% do empenhado) foram lançados como despesa do exercício corrente quando deveriam ter figurado como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA - elemento 92).

11. Releva destacar, com preocupação, o descumprimento do prazo de apresentação dos requerimentos de compensação junto aos regimes devedores, que gerou uma perda definitiva de R$ 500 milhões para o FRGPS por prescrição em 2025 (19.105 requerimentos), relativos a benefícios concedidos no período de 5/10/1988 a 5/5/1999. Em que pese a baixa representatividade no montante total das contas, perdas dessa magnitude afetam o equilíbrio atuarial e a sustentabilidade fiscal do sistema previdenciário de longo prazo. Como a matéria já é objeto de monitoramento específico no TC 026.496/2024-0, não se fará nova proposta de encaminhamento.

III – Deficiências de controle interno e passivos atuariais

12. A auditoria revelou deficiências estruturais nos controles internos e na qualidade das bases de dados utilizadas nas avaliações atuariais:

- ausência de parametrização no sistema Comprev para cálculo dos juros de mora: o acerto de contas realizado fora do prazo regulamentar (360 dias) não tem incluído os juros moratórios devidos, o que acarreta prejuízos ao regime instituidor, inclusive para o RPPS-União;
- falhas de integridade e inconsistências cadastrais: foram identificados 10.089 registros no RPPS com competência financeira divergente da data-base da avaliação atuarial, além de 7,44% dos registros sem possibilidade de vinculação segura entre segurados/beneficiários e seus respectivos órgãos ou cargos, em razão de divergências de nomenclatura e ausência de identificador único padronizado; e
- erros no processamento do cálculo atuarial: houve falhas de código no **script** que provocaram a superestimação das provisões do RPPS em R$ 2,13 bilhões (sendo R$ 1,54 bilhão por erro na seleção do pensionista elegível e R$ 0,59 bilhão por erro na omissão do cálculo do valor atual das contribuições futuras (VACF) na reversão de aposentadoria programada).

13. Tais falhas justificam as recomendações propostas pela equipe técnica para que o MPS aprimore a governança de dados, institua ambientes segregados de homologação de **scripts** e formalize testes funcionais prévios ao registro contábil definitivo.

14. No tocante à impossibilidade atual de segregar o custo do serviço/juros das remensurações no patrimônio líquido, devem ser feitas algumas considerações.

15. Nos termos do item 122 da NBC TSP 15, os componentes do custo dos planos de benefício definido devem ser segregados e contabilizados sob duas sistemáticas distintas: enquanto o custo do serviço e os juros líquidos sobre o passivo exigem reconhecimento no resultado do exercício, as remensurações do passivo líquido – decorrentes de ganhos ou perdas atuariais e de ajustes pela experiência – devem ser lançadas diretamente no patrimônio líquido.

16. Ocorre que a Secretaria do Regime Próprio e Complementar (SRPC/MPS) informou que o modelo de cálculo atuarial atualmente empregado não dispõe do detalhamento técnico necessário para operacionalizar essa segregação contábil.

17. Essa limitação operacional traz consequências diretas para a fidedignidade das demonstrações e para a atuação do controle externo. Ante a impossibilidade de isolar as variações do exercício daquelas de períodos anteriores, a auditoria ficou incapacitada de mensurar com precisão os valores lançados indevidamente em contas de resultado e os montantes que deveriam ter sido direcionados ao patrimônio líquido.

18. A contabilização conjunta de eventos de naturezas distintas distorce a avaliação do desempenho previdenciário. Ao reconhecer remensurações atuariais – como meras oscilações nas taxas de juros – na DVP ou na VPA como se fossem ganhos ou perdas do exercício, as demonstrações projetam variações patrimoniais sem respaldo financeiro real. Esse procedimento oculta o custo efetivo da previdência e o real esforço fiscal do período, prejudicando a tomada de decisões estratégicas sobre o equilíbrio das contas públicas de longo prazo.

19. Entretanto, deixo de propor novas medidas nesta oportunidade, uma vez que a matéria é objeto de monitoramento (Acórdão 1.126/2025-Plenário).

20. Por fim, quanto à transparência e à adequação das demonstrações contábeis consolidadas do MPS, acolho a proposta de dar ciência ao ministério sobre a ausência de indicação, em suas notas explicativas, da base de mensuração aplicada às provisões matemáticas previdenciárias do RPPS – a qual deve ser o custo de cumprimento da obrigação a valor presente –, em descumprimento à NBC TSP 11.

IV – Articulação com a Fiscalização de Conformidade do FRGPS e o Acórdão 2.404/2026-Plenário

21. Ao apreciar o relatório de auditoria de conformidade no pagamento de benefícios do RGPS (TC 021.710/2025-2), promovida de forma integrada com este trabalho, este Plenário proferiu o Acórdão 2.404/2026, de minha relatoria, apontando fragilidades graves na manutenção dos benefícios pagos pelo INSS/FRGPS.

22. As evidências colhidas naquele processo corroboram e complementam as conclusões da presente fiscalização, com destaque para os seguintes pontos:

- deficiências no controle das aposentadorias por incapacidade permanente**:** foram identificados 10.758 beneficiários com indicativo de vínculo ativo no serviço público, totalizando R$ 257,57 milhões anuais, agravados pela não realização de perícias revisionais bienais;
- pagamentos pós-óbito e prova de vida: verificou-se o pagamento indevido de R$ 91,68 milhões a beneficiários falecidos em 2025, além do risco estimado entre R$ 1,64 bilhão e R$ 1,71 bilhão decorrente da falta de bloqueio em mais de 15 milhões de benefícios sem comprovação de vida válida;
- falta de integração com o Ministério da Saúde: conforme assentado no Acórdão 2.404/2026-Plenário, imprescindibilidade de compartilhamento de dados entre o Ministério da Saúde (dados do Sistema Único de Saúde – SUS – e da Rede Nacional de Dados em Saúde) para permitir a realização da prova de vida de forma automatizada e obstar pagamentos indevidos; e
- acumulação indevida e aplicação do redutor da EC 103/2019: persistem indícios de pagamentos irregulares por ausência de cruzamento contínuo de dados entre o RGPS e os demais regimes previdenciários, além da dependência de alimentação manual das rubricas para aplicação do redutor constitucional.

23. Registro que as medidas corretivas determinativas e recomendatórias no âmbito operacional dos benefícios e do sistema integrado de dados já foram exaradas no referido Acórdão 2.404/2026-Plenário ou serão tratadas no TC 022.691/2025-1, processo no qual foi feito o cruzamento de dados da Maciça (folha de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais realizados pelo INSS) com informações de outras bases disponíveis, de modo que os achados deste processo financeiro encontram seu devido enquadramento e harmonização técnica.

V – Considerações finais

24. Das análises procedidas no monitoramento dos acórdãos anteriores (Apêndice B), verifica-se que o MPS vem empreendendo esforços para solucionar as pendências técnicas, cabendo ratificar os posicionamentos propostos quanto ao estágio de cumprimento das deliberações monitoradas (Acórdãos 1.464/2022, 999/2023, 1.058/2024 e 1.126/2025, todos do Plenário).

25. Ao monitorar o cumprimento do subitem 9.2.3 do Acórdão 999/2023-Plenário (rel. Ministro Jorge Oliveira), a equipe propôs torná-lo insubsistente, pois teria havido perda de objeto "*em razão de fatos supervenientes, notadamente a publicação das demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas dos exercícios de 2023, 2024 e 2025*".

26. À guisa de clareza, a recomendação, dirigida ao MPS, tinha o seguinte teor:

"*9.2.3. promova as correções apontadas pela equipe de auditoria, encaminhadas pelo OFÍCIO 6325/2023-TCU/Seproc, e republique as notas explicativas anexas às suas Demonstrações Contábeis do exercício de 2022, em observância à NBC TSP 11, itens 140 a 142; à NBC TSP 15, itens 137 (a), 141, 147 e 149; bem como insira nota esclarecendo que as contribuições divulgadas pelo método PUC, no caso de benefícios a conceder, são resultado da aplicação de alíquotas de equilíbrio e não valores que a União espera efetivamente arrecadar ou receber*".

27. Dissentindo parcialmente da equipe, entendo suficiente declarar a perda de objeto dessa recomendação, deixando incólume a redação constante do acórdão monitorado, da mesma forma que ocorre quando se verifica o atendimento da recomendação ou determinação.

28. Já a recomendação contida no subitem 9.1.4 do Acórdão 1.464/2022-Plenário (rel. Ministro Aroldo Cedraz) tinha o seguinte teor:

"*9.1. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:*

[...]

9.1.4. adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15 e o item 33 da NBC TSP 23, no que for aplicável ao caso dos passivos atuariais registrados em seu balanço patrimonial".

29. A equipe propõe ainda que tal recomendação seja tornada insubsistente, por entender que também perdeu seu objeto, já que a matéria passou a ser tratada de forma mais detalhada pelo Acórdão 1.126/2025-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus).

30. Mais uma vez, entendo suficiente declarar, nesta oportunidade, a perda de objeto da mencionada recomendação, que era plenamente justificável no momento da prolação do Acórdão 1.464/2022-Plenário.

31. Outrossim, acolho a sugestão do MPTCU de expedir recomendação conjunta ao MPS e ao Comitê da Compensação Previdenciária para que adotem providências com vistas ao desenvolvimento de funcionalidade no sistema Comprev destinada ao cálculo automático de juros de mora. Essa proposta, formulada pela equipe no corpo do relatório (item 92), não constou do encaminhamento final.

32. De igual forma, acolho a proposta de retirar o sigilo das pçs. 38 a 40.

33. Por fim, ressalto que as desconformidades apuradas pela auditoria financeira configuram impropriedades de natureza contábil e de controle interno e que não há indícios diretos de desvio de recursos no âmbito do órgão central nesta etapa, motivo pelo qual o Certificado de Auditoria (peça 39) deve ser aprovado e juntado ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social relativo ao exercício de 2025 (TC 007.127/2026-0).

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Ao Ministro de Estado da Previdência Social

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal de 1988, os ciclos contábeis relativos aos passivos atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), aos benefícios previdenciários, às compensações do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aos benefícios de prestação continuada (BPC) e às compensações previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União (RPPS-U), que integram as demonstrações contábeis consolidadas do Ministério da Previdência Social, as quais compreendem os balanços patrimonial, orçamentário e financeiro, em 31 de dezembro de 2025, e as respectivas demonstrações das variações patrimoniais, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

CICLO CONTÁBIL DE PASSIVOS ATUARIAIS

Opinião

Em nossa opinião, os saldos e as transações subjacentes ao ciclo contábil dos passivos atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), constantes das contas de provisões de curto prazo e de longo prazo nos montantes de R$ 144,73 bilhões e de R$ 1.458,77 bilhões, respectivamente, estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

CICLO CONTÁBIL DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Opinião

Em nossa opinião, os saldos e as transações subjacentes ao ciclo contábil de benefícios previdenciários constantes do balanço orçamentário, no valor de R$ 1.131,49 bilhões (despesas empenhadas), estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

CICLO CONTÁBIL DE COMPENSAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO RGPS

Opinião com ressalva

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções descritas na seção "*Base para a opinião com ressalva*", os saldos e as transações subjacentes ao ciclo de compensações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas acima referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para a opinião com ressalva

O ciclo de compensação previdenciária abrange as contas demais obrigações a longo prazo, demais créditos e valores a curto prazo e créditos previdenciários do RPPS, apresentadas com saldos de R$ 102,48 bilhões, R$ 52,54 bilhões e R$ 57,00 bilhões, respectivamente. A primeira encontra-se superavaliada em R$ 9,05 bilhões (8,85% a maior), a segunda em R$ 504,76 milhões (0,98% a maior) e a terceira R$ 450 milhões (1,02% a maior). As distorções decorrem de falhas na mensuração de direitos a receber e de obrigações a pagar relacionados às compensações previdenciárias do RGPS, em razão da aplicação inadequada da metodologia de cálculo dos requerimentos pendentes de análise. As impropriedades identificadas são de natureza contábil e não há elementos que indiquem irregularidade, prejuízo ao Erário ou desvio de recursos.

Opinião com ressalva sobre a conformidade

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir, intitulada "*Base para a opinião com ressalva sobre a conformidade*", as transações subjacentes ao ciclo de compensações previdenciárias do RGPS estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.

Base para a opinião com ressalva sobre a conformidade

As despesas orçamentárias relativas à compensação previdenciária foram empenhadas em elemento de despesa inadequado, sem a devida segregação entre despesas do exercício corrente e despesas de exercícios anteriores, em desconformidade com as normas de classificação orçamentária aplicáveis. Além disso, houve descumprimento de prazo na apresentação dos requerimentos de compensação.

CICLO CONTÁBIL DE COMPENSAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS

Opinião com ressalva

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos da distorção descrita na seção a seguir, intitulada "*Base para a opinião com ressalva*", os saldos e as transações subjacentes ao ciclo de compensações previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS-U) estão apresentados adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas acima referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para a opinião com ressalva

A conta créditos previdenciários do RPPS**,** apresentada com saldo de R$ 57,00 bilhões, encontra-se subavaliada em R$ 8,82 bilhões (15,48% a menor). A distorção decorre de falhas na mensuração de direitos de compensação previdenciária do RPPS-U, devido à aplicação inadequada da metodologia de cálculo dos requerimentos pendentes de análise. A impropriedade identificada é de natureza contábil e não há elementos que indiquem irregularidade, prejuízo ao Erário ou desvio de recursos.

Opinião com ressalva sobre a conformidade

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos do assunto descrito na seção a seguir, intitulada "*Base para a opinião com ressalva sobre a conformidade*", as transações subjacentes ao ciclo contábil de

compensações previdenciárias do RPPS estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis.

Base para a opinião com ressalva sobre a conformidade

As despesas orçamentárias relativas à compensação previdenciária foram empenhadas em elemento de despesa inadequado, sem a devida segregação entre despesas do exercício corrente e despesas de exercícios anteriores, em desconformidade com as normas de classificação orçamentária aplicáveis.

CICLO CONTÁBIL DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Opinião adversa

Em nossa opinião, devido a relevância dos assuntos descritos na seção a seguir, intitulada "*Base para a opinião adversa*", o ciclo contábil de benefícios assistenciais de prestação continuada não está apresentado adequadamente, em todos os aspectos relevantes, nas demonstrações contábeis consolidadas acima referidas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para a opinião adversa

O ciclo de benefícios assistenciais de prestação continuada abrange as contas demais obrigações a curto prazo e provisões a curto prazo, apresentadas com saldos de R$ 234,21 bilhões e R$ 144,73 bilhões, respectivamente. Nas referidas contas foram identificadas superavaliações de R$ 210,60 bilhões (89,92% a maior) e de R$ 2,28 bilhões (1,58% a maior).

No caso da conta demais obrigações a curto prazo, os valores referem-se a recursos utilizados no pagamento de BPC, cuja obrigação patrimonial se extinguiu com o pagamento aos beneficiários. Embora persista o dever administrativo de prestar contas ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), gerido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), não subsiste obrigação patrimonial presente e exigível que justifique a manutenção desses valores no passivo.

No caso da conta provisões a curto prazo, os valores referem-se a requerimentos de BPC pendentes de análise ou em fase recursal. Nessas situações, eventual obrigação financeira decorrente da concessão do benefício é de responsabilidade do FNAS/MDS.

Os saldos de ambas as contas não atendem aos critérios de reconhecimento de passivo previstos nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público. Em consequência, os saldos dessas rubricas encontram-se materialmente distorcidos e as distorções configuram impropriedades de natureza contábil, mas não há elementos indicativos de irregularidade, prejuízo ao Erário ou desvio de recursos.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

A Nota Explicativa 11.1 (demais obrigações), publicada pelo MPS, não apresenta evidenciação suficiente das provisões para benefícios assistenciais, conforme exigido pela NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Verificou-se a ausência de informações sobre os montantes utilizados e revertidos no período, bem como sobre o prazo esperado para as correspondentes saídas de recursos para sua liquidação. No que se refere aos passivos contingentes, não foram divulgadas as incertezas relacionadas ao valor ou ao prazo das possíveis obrigações, tampouco a possibilidade de eventual reembolso. Adicionalmente, as notas explicativas não evidenciam, de forma adequada, a base de mensuração adotada para o cálculo das estimativas das provisões constituídas para benefícios assistenciais.

Efeitos sobre os elementos das demonstrações contábeis

As distorções identificadas nos ciclos contábeis examinados, tomadas em conjunto, produzem efeitos sobre os elementos das demonstrações contábeis apresentados a seguir:

- No ativo, apresentado pelo valor total de R$ 403,08 bilhões, identificou-se subavaliação líquida de R$ 7,87 bilhões. Esse valor decorre de imprecisões na mensuração das compensações previdenciárias, sendo: R$ 8,37 bilhões na conta "*créditos previdenciários do RPPS*" (R$ 8,82 bilhões a menor de compensações do RPPS-U e R$ 450 milhões a maior de compensações do RGPS); e R$ 504,76 milhões a maior na conta "*demais créditos e valores a curto prazo*".

- No passivo exigível, apresentado por R$ 2.033,94 bilhões, identificou-se superavaliação líquida de R$ 222,09 bilhões, composta por: R$ 210,60 bilhões na conta "*demais obrigações a curto prazo*", devido à manutenção indevida de obrigações de benefícios já liquidados; R$ 2,28 bilhões na conta "*provisões a curto prazo*", pelo reconhecimento indevido de obrigações cuja responsabilidade não é do INSS/MPS; e R$ 9,22 bilhões na conta "*demais obrigações a longo prazo*", por imprecisões na mensuração de compensações previdenciárias do RGPS (R$ 9,05 bilhões) e do RPPS-U (R$ 169 milhões).
- O patrimônio líquido apresenta saldo negativo, caracterizando passivo a descoberto de R$ 1.630,86 bilhões. Sobre esse montante identificou-se subavaliação de R$ 88,22 bilhões, decorrente do efeito líquido das distorções apuradas no Ativo e no Passivo Exigível.
- Nas variações patrimoniais aumentativas, apresentadas por R$ 2.092,48 bilhões, identificou-se superavaliação líquida de R$ 127,59 bilhões, composta por: R$ 122,26 bilhões na conta "*transferências intragovernamentais*", devido à utilização de roteiro contábil inadequado para o registro de fatos permutativos relativos aos repasses do BPC; e R$ 5,33 bilhões na conta "*diversas variações patrimoniais aumentativas*", por falha na mensuração de compensações previdenciárias do RGPS (R$ 6,97 bilhões a maior) e do RPPS- U (R$ 1,64 bilhão a menor).
- Nas variações patrimoniais diminutivas, apresentadas por R$ 2.172,99 bilhões, identificou-se superavaliação líquida de R$ 267,26 bilhões, composta por: R$ 121,59 bilhões na conta "*benefícios de prestação continuada*", em razão da apropriação de despesas que não são de responsabilidade do INSS/MPS; R$ 2,15 bilhões na conta "*constituição de provisões*", em razão do reconhecimento indevido de obrigações; R$ 122,26 bilhões na conta "*incorporação de passivos*", pela utilização de roteiro contábil inadequado para o registro de fatos permutativos relativos aos repasses do BPC; e R$ 21,26 bilhões em "*diversas variações patrimoniais diminutivas*", por imprecisões na mensuração de compensações previdenciárias do RGPS (R$ 22,36 bilhões a maior) e do RPPS-U (R$ 1,10 bilhão a menor).

Base para as opiniões

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), equivalentes, no Brasil, às Normas Brasileiras de Contabilidade - Técnicas de Auditoria do Setor Público (NBC TASP), elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), aplicáveis no contexto do trabalho. Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção "*Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis*".

Somos independentes em relação ao Ministério da Previdência Social, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossas opiniões sobre os ciclos contábeis auditados, conforme destacado nos tópicos acima.

Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos em nossa auditoria do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no contexto de nossa auditoria e na formação da opinião sobre os ciclos contábeis auditados e, portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos. Além daqueles descritos nas seções "*Base para a opinião com ressalva*", determinamos que o assunto descrito abaixo é um principal assunto de auditoria a ser comunicado em nosso relatório.

Benefícios previdenciários

Os benefícios previdenciários pagos pelo Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS c)onstituem parcela relevante das despesas da União e decorrem do reconhecimento, da manutenção e do pagamento de benefícios a milhões de segurados. Em 2025, o FRGPS empenhou R$ 989,96 bilhões para o pagamento desses benefícios, montante 8% superior ao registrado em 2024. No mesmo período,

foram processados 417.475.596 créditos de pagamento a aproximadamente 40,6 milhões de beneficiários.

A relevância desse assunto decorre não apenas da magnitude dos valores envolvidos, mas também da complexidade operacional do ciclo de benefícios previdenciários, que depende da atuação integrada de diversos sistemas informatizados, abrangendo desde a concessão dos benefícios até o respectivo registro contábil dos pagamentos, incluindo o processamento da folha, o controle cadastral e os acompanhamentos financeiro e orçamentário. Esse ambiente é caracterizado por elevado volume de transações e forte dependência tecnológica, fatores que ampliam os riscos de distorções relevantes no reconhecimento, na mensuração e no pagamento dos benefícios, associados a inconsistências cadastrais, falhas de processamento, deficiências de controles internos e pagamentos indevidos.

Em razão de suas materialidades quantitativa e qualitativa, da complexidade dos processos envolvidos e dos riscos associados à integridade, à exatidão e à regularidade dos pagamentos, os benefícios previdenciários foram considerados um dos principais assuntos de auditoria do exercício.

Como a auditoria tratou o assunto

Os procedimentos de auditoria executados sobre os benefícios previdenciários incluíram:

- a conciliação entre os sistemas de gestão da folha de pagamento dos benefícios e os registros contábeis dos módulos orçamentário e patrimonial;
- a execução de procedimentos analíticos substantivos sobre informações orçamentárias, financeiras e contábeis, com avaliação da consistência dos dados e das principais variações observadas entre os exercícios de 2024 e 2025;
- a aplicação de técnicas de análise de dados para identificação de inconsistências cadastrais, padrões atípicos de pagamento e indícios de irregularidade, mediante cruzamentos da folha de pagamento do FRGPS com bases de dados da Receita Federal, do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), de servidores públicos federais e de outras bases de dados dos tribunais de contas estaduais; e
- a análise documental, em base amostral, de benefícios concedidos em 2025, cujos resultados, obtidos em trabalho conjunto com a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), no âmbito do TC 021.710/2025-2, subsidiaram a avaliação de riscos, o planejamento e a execução de procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, e a formação das conclusões.

Na execução dos procedimentos de auditoria, foram identificados possíveis pagamentos indevidos em montante equivalente a 0,047% (R$ 461,3 milhões) do total das despesas empenhadas com benefícios previdenciários em 2025. Esse montante, contudo, não foi considerado relevante para as demonstrações contábeis tomadas como um todo. Os casos identificados, contudo, permanecem sob exame específico no âmbito do TC 021.710/2025-2, que trata de auditoria de conformidade dos pagamentos de benefícios efetuados pelo FRGPS.

Provisões matemáticas atuariais do Regime Próprio de Previdência Social

Os passivos atuariais encontram-se registrados na rubrica "*provisões*", a qual contempla as obrigações relativas a benefícios pós-emprego devidos a servidores públicos, notadamente aposentadorias e pensões no âmbito do RPPS. Tais valores decorrem de avaliações atuariais fundamentadas em premissas econômicas e demográficas e refletem compromissos de longo prazo assumidos pela União.

A relevância dos passivos atuariais decorre da materialidade dos valores envolvidos, da complexidade inerente à mensuração, do elevado grau de julgamento na definição e atualização de premissas (por exemplo, taxa de desconto, tábuas de mortalidade/expectativa de vida, crescimento salarial e demais hipóteses atuariais) e do impacto potencial na avaliação da sustentabilidade fiscal e da posição patrimonial da administração pública federal. Além disso, a adequação e a completude das divulgações são essenciais para assegurar transparência e permitir que os usuários compreendam os principais direcionadores de risco e sensibilidade das estimativas.

Em razão desses fatores, este tema foi identificado como um dos principais assuntos de auditoria do exercício, em conformidade com os requisitos da NBC TA 701.

Como a auditoria tratou o assunto

Nossos procedimentos de auditoria compreenderam:

- avaliação da metodologia atuarial adotada, da confiabilidade dos dados utilizados e da razoabilidade das premissas econômicas e demográficas, à luz dos referenciais técnicos e dos normativos aplicáveis ao setor público;
- o desenvolvimento de intervalo de valores independente para confronto com as estimativas da administração e avaliação de sua razoabilidade;
- a revisão das alterações nas premissas atuariais em relação ao exercício anterior e a avaliação dos seus efeitos nos saldos reconhecidos;
- a análise da classificação contábil entre curto e longo prazos, à luz dos vencimentos/fluxos esperados das obrigações atuariais;
- a verificação da conformidade dos critérios de reconhecimento, mensuração e apresentação com os normativos vigentes (IPSAS 39 / NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados); e
- a avaliação da clareza e completude das divulgações constantes da Nota Explicativa 10, em face dos requisitos de evidenciação aplicáveis.

Com base nos procedimentos executados, consideramos que os saldos, os critérios contábeis adotados e as divulgações relacionadas aos passivos atuariais estão adequadamente apresentados, de acordo com as normas aplicáveis.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis

A administração do Ministério da Previdência Social é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis segundo as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e pelos controles internos que ela própria determinou como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que os ciclos contábeis auditados, integrantes das demonstrações contábeis consolidadas do Ministério da Previdência Social, estejam livres de distorções e não conformidades relevantes, sejam elas decorrentes de fraude ou erro, bem como emitir o certificado de auditoria contendo nossas opiniões. Essa segurança razoável representa um alto nível de garantia, mas não assegura que a auditoria, mesmo quando conduzida segundo as normas aplicáveis, sempre detectará todas as distorções ou não conformidades relevantes existentes. As distorções, originadas de fraude ou erro, são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, puderem influenciar, em uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nos ciclos contábeis examinados.

Como parte da auditoria foi realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo do trabalho. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nos ciclos contábeis examinados, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejar os procedimentos apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia desses controles.
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e respectivas divulgações feitas pela administração relacionadas ao ciclo contábil examinado.

Comunicamos aos responsáveis pela governança, entre outros aspectos, o alcance planejado, o cronograma da auditoria e as constatações significativas dos trabalhos, incluindo eventuais deficiências relevantes identificadas nos controles internos.

Fornecemos aos responsáveis também declaração de que a equipe de auditoria cumpriu as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar consideravelmente nossa independência, bem como, quando aplicáveis, as respectivas salvaguardas.

Materialidade

Conforme exigido pela Decisão Normativa-TCU 198/2022, art. 22, parágrafo único, informamos os referenciais e percentuais de materialidade adotados na auditoria, para cada ciclo contábil.

Materialidade dos Ciclos Contábeis do Ministério da Previdência Social (MPS), exercício 2025

Em R$ milhões

Níveis de materialidade	**%**	**Compensações Previdenciárias do RGPS e do RPPS-U**	**Benefícios Previdenciários**	**Benefícios de Prestação Continuada**	**Passivos Atuariais RPPS**
Referencial adotado		**Ativo total**	**Despesa Empenhada**	**Despesa Empenhada**	**Passivo Exigível**
Valor monetário do referencial		403.081,47	1.131.492,84	121.647,94	2.033.938,06
Materialidade para planejamento	1,5%	6.046,22	16.972,39	1.824,72	30.509,07
Materialidade para a execução	50%	3.023,11	8.486,20	912,36	15.254,54
Limite de acumulação de distorções	2,5%	151,16	424,31	45,62	762,73

Medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas

O inciso III do art. 9º da Lei 8.443/1992 estabelece que o certificado de auditoria deve consignar, como elemento do processo de prestação de contas, as medidas adotadas pela administração para a correção das faltas identificadas. Nesse sentido, registra-se que as falhas descritas nas seções "*Base para a opinião adversa*", "*Base para a opinião com ressalvas*" e "*Base para a opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes*" foram submetidas a comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, de modo a lhes conferir oportunidade de se manifestarem sobre as propostas de determinação e/ou recomendação submetidas à deliberação do Tribunal, cujo cumprimento ou implementação será posteriormente monitorado.

Quanto às distorções identificadas no ciclo do BPC, o gestor implementou, em 2026, novo roteiro contábil visando mitigar impactos indevidos nas demonstrações das variações patrimoniais do INSS. No que tange ao registro de passivos na conta "*demais obrigações de curto prazo*", a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de órgão central de contabilidade, esclareceu que a NBC TSP 01 - Receita de Transação sem Contraprestação condiciona a baixa contábil à comprovação do cumprimento do objeto do Termo de Execução Descentralizada (TED), na forma preconizada pelo Decreto 10.426/2020. Contudo, a STN ressaltou que o monitoramento e a respectiva baixa contábil podem ser realizados de forma contínua, mediante a utilização de relatórios parciais que demonstrem a execução do objeto ao longo do exercício, prescindindo da espera pelo relatório final de prestação de contas do BPC.

1. Processo nº TC 014.557/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social (); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira).
8. Representação legal: Alex Vicentini Lelis, Ana Dorotéa Veras Costa e outros, representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria financeira no Ministério da Previdência Social,

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

9.1. recomendar ao Ministério da Previdência Social que:

9.1.1. promova ajustes no processo de testes, validação e homologação dos códigos e rotinas utilizados na avaliação atuarial, de forma a mitigar o risco de erros de processamento que possam afetar a confiabilidade das estimativas previdenciárias, contemplando, no mínimo:

9.1.1.1. testes funcionais e de integração a cada nova versão do **software** ou **script** que atualize ou altere as regras do cálculo atuarial (as quais devem estar previamente descritas na Nota Técnica Atuarial);

9.1.1.2. utilização de ambiente segregado de homologação, distinto do ambiente de produção, destinado à execução dos testes de novas versões do **software** e de ajustes de código;

9.1.1.3. procedimento formal de validação e aprovação de alterações, assegurando que as alterações no código ou nas rotinas de cálculo somente sejam migradas para o ambiente de produção após aprovação formal da área competente (tecnologia da informação, atuarial ou contábil, quando aplicável);

9.1.2. aprimore os controles internos e os processos de governança de dados, contemplando no mínimo:

9.1.2.1. revisão e a validação dos dados junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pelo envio das informações;

9.1.2.2. a vinculação de todos os segurados e os beneficiários da base de dados da avaliação atuarial a seus respectivos órgãos ou cargos, considerando, para tanto, a padronização e a unificação das nomenclaturas de órgãos e cargos;

9.2. recomendar ao Ministério da Previdência Social e ao Comitê da Compensação Previdenciária que adotem providências para desenvolver e implementar, no sistema Comprev, funcionalidade destinada ao cálculo automático de juros de mora nos casos de inobservância dos prazos de análise previstos no art. 45 da Portaria MPS 1.400/2024;

9.3. dar ciência ao Ministério da Previdência Social de que a ausência de divulgação da base de mensuração utilizada para a estimativa das provisões matemáticas previdenciárias contraria os requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro Aplicável (NBC TSP 11, itens 127, “a” e 132, “a”), resultando em prejuízo à compreensão da essência econômica e do modelo de valorização dos passivos atuariais;

9.4. autorizar o monitoramento desta deliberação;

9.5. considerar em cumprimento as determinações 9.1.3.2 e 9.1.3.4 do Acórdão 1.058/2024-Plenário;

9.6. considerar implementada a recomendação 9.2.4 do Acórdão 999/2023-Plenário;

9.7. considerar em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.126/2025-Plenário, do subitem 9.2.6 do Acórdão 999/2023-Plenário, dos subitens 9.4.1 e 9.4.2.1.3 do Acórdão 1.464/2022-Plenário;

9.8. considerar como não implementadas as recomendações 9.3.2 do Acórdão 1.126/2025-Plenário e 9.2.7 do Acórdão 999/2023-Plenário;

9.9. considerar superadas as questões que deram ensejo às recomendações constantes dos subitens 9.2.3 do Acórdão 999/2023-Plenário e 9.1.4 do Acórdão 1.464/2022-Plenário;

9.10. aprovar o Certificado de Auditoria, peça 39 destes autos;

9.11. juntar o Certificado de Auditoria, com o correspondente Relatório de Auditoria ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social (TC 007.127/2026-0), para os fins previstos no art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.12. encaminhar, via Conecta-TCU, o Certificado e o Relatório de Auditoria ao Ministro da Previdência, para fins de emissão do pronunciamento previsto no art. 9º, inciso IV, c/c o art. 52 da Lei 8.443/1992;

9.13. encaminhar ao Ministério da Previdência Social o Certificado de Auditoria para a publicação prevista no § 2º, art. 8º, da IN-TCU 84/2020, observado o disposto no art. 7º da DN - TCU 198/2022;

9.14. reclassificar as peças 21, 22, 35, 36, 38, 39 e 40 como informação pública; e

9.15. apensar os presentes autos ao processo de contas anuais do Ministério da Previdência Social relativo ao exercício de 2025 (TC 007.127/2026-0).

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2763-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 015.916/2025-1
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - SÃO LUIS/MA - INSS/MPS
Responsável: Robson Rodrigues da Silva (012.817.643-10)

Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 54), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade técnica (peças 55 e 56) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 57):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Robson Rodrigues da Silva, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, relacionados à concessão irregular de benefícios previdenciários e apurados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 35014.089691/2021-41.*

HISTÓRICO

2. *Em 12/11/2024, 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 2751/2024.*
3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:*

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, 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. *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 34), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 32.800,07, imputando-se a responsabilidade a Robson Rodrigues da Silva, na condição de gestor dos recursos.*
6. *Em 24/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 38), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 39 e 40).*
7. *Em 31/7/2025, 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 41).*
8. *No âmbito do TCU, a análise inicial (peça 44) 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" e "valor de constituição da TCE", cumprindo esclarecer que a soma dos débitos do mesmo responsável com outras TCE's ultrapassa o valor mínimo de alçada para prosseguimento do feito, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024Valor de Constituição da TCE.*

9. *Na oportunidade, 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 o presente processo não foi alcançado pela prescrição, principal ou intercorrente, uma vez não ter transcorrido prazo superior a 5 anos entre o marco inicial da contagem dos prazos, dia 9/11/2020, e os eventos processuais subsequentes, tampouco período superior a 3 anos entre o 1º marco interruptivo, dia 12/11/2024, e os marcos temporais que o sucederam (peça 44, item 16).*

11. *Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:*

(...) ***EXAME TÉCNICO***

23. A instauração desta TCE fundamenta-se no Relatório Conclusivo Individual do Monitoramento Operacional de Benefício — MOB (peça 11), elaborado em 8/2/2021 pela Equipe de MOB da Gerência Executiva do INSS em Imperatriz/MA, que detalha a apuração de irregularidades relacionadas ao processo de concessão do benefício NB: 41/174.758.530-8, de titularidade de Francisco Valério Castro.

24. Além disso, baseia-se na Ultimação de Instrução, de 19/5/2023, e no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, de 15/6/2023, provenientes do Processo Administrativo Disciplinar nº 35014.089691/2021-41 (peças 5 e 7).

25. Ressalta-se que o PAD nº 35014.089691/2021-41 trata da apuração da conduta do ex-servidor Robson Rodrigues da Silva, Técnico do Seguro Social, à época dos fatos lotado na APS Arame/MA, no que se refere às irregularidades relacionadas a um total de 5 (cinco) benefícios de Aposentadoria por Idade, do total de 17 benefícios irregulares concedidos pelo servidor (apurados em outros PAD's), entre eles o benefício NB: 41/174.758.530-8, de titularidade de Francisco Valério Castro, cuja responsabilidade recai sobre o mencionado ex-servidor.

26. O Relatório Conclusivo do MOB (peça 11) identificou que a concessão do benefício NB: 41/174.758.530-8 foi realizada mediante fraude, com o uso de documentos ideologicamente falsos para comprovação da qualidade de segurado especial e do efetivo exercício de atividade rural por parte do requerente Francisco Valério Castro.

27. Dentre as irregularidades identificadas, destacaram-se: o atendimento do requerente de forma antecipada em relação à data previamente agendada, sem a devida formalização ou autorização da chefia da agência; a apresentação de certidão de casamento falsa, com a profissão do interessado adulterada de 'Mecânico' para 'Lavrador'; a apresentação de certidão de inteiro teor do filho Iugo Paiva Castro igualmente adulterada, com a profissão do pai registrada como 'Lavrador' em vez de 'Mecânico', conforme constava no Cartório do 2º Ofício de Grajaú/MA; e a ausência, no processo concessório, de informações ou da cópia integral relativa ao pedido anterior de Aposentadoria por Idade indeferido na APS Grajaú/MA em 2015, por falta de comprovação de prova material.

28. O Relatório Conclusivo do MOB (peça 11, item 13) conclui que o benefício de Aposentadoria por Idade Rural nº 174.758.530-8, em nome de Francisco Valério Castro, foi concedido irregularmente, mediante fraude, com o uso de documentos falsos para comprovação da qualidade de segurado especial, bem como do efetivo exercício de atividade rural.

29. O conjunto probatório evidencia o nexo causal entre a conduta do ex-servidor Robson Rodrigues da Silva e as irregularidades verificadas na concessão do benefício nº 41/174.758.530-8. A habilitação e a concessão foram processadas sob sua matrícula funcional 2.022.616 (peça 11, item 14), o que o vincula diretamente a cada ato irregular praticado no processo.

30. O ex-servidor, valendo-se de sua posição funcional e do acesso aos sistemas corporativos da Previdência Social, habilitou e concedeu o benefício em favor de Francisco Valério Castro sem que houvesse emissão de senha para atendimento nas datas registradas no sistema PRISMA, sem a devida

formalização da antecipação do agendamento ou autorização da chefia da agência, e sem a verificação da autenticidade dos documentos apresentados — documentos estes que se revelaram ideologicamente falsos. Deixou ainda de juntar ao processo concessório os elementos referentes ao pedido anteriormente indeferido de benefício da mesma espécie, em flagrante descumprimento dos normativos aplicáveis.

31. Esse encadeamento de omissões e atos comissivos resultou no pagamento indevido do benefício no período de 9/5/2017 a 9/11/2020, ocasionando prejuízo aos cofres do INSS no valor original de R$ 32.800,07.

32. O Relatório do Tomador de Contas (peça 34, item 8.1) ratifica que as irregularidades cometidas pelo ex-servidor consistiram em conceder benefício previdenciário a quem não teria esse direito, por meio da inserção de dados imprecisos no sistema do INSS e sem a verificação dos requisitos mínimos exigidos para a conclusão da concessão.

33. A Comissão do PAD, após apreciação das peças defensivas pertinentes ao indiciado, emitiu Relatório Final em 15/6/2023 (peça 7) concluindo que as circunstâncias e provas apresentadas nos autos demonstram nexo de causalidade entre a autoria e a materialidade do feito, suficiente para ensejar a aplicação da penalidade de demissão, com amparo no art. 132 da Lei nº 8.112/1990.

34. O PAD nº 35014.089691/2021-41 foi submetido à apreciação da Corregedoria-Geral do INSS que, após analisar as peças de defesa, os aspectos formais e a conduta do agente público indiciado, manifestou-se de acordo com as conclusões da Comissão Processante, mediante o Parecer Opinativo nº 41/2023/SAJ-CORRJ/CORREJ-CORREG/CORREG-INSS (peça 8).

35. Em seguida, o processo foi submetido à apreciação da Advocacia-Geral da União que, após examinar as peças de defesa e os aspectos formais do processo, manifestou-se pelo Parecer nº 00075/2023/ENC.PESSOAL/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU igualmente favorável à demissão (peça 9).

36. O referido Parecer foi validado pelo Presidente do INSS, com a emissão da Portaria nº 173, de 6/11/2023, publicada no Diário Oficial da União nº 211, de 7/11/2023 (peça 10), que determinou a demissão do servidor Robson Rodrigues da Silva.

37. No que se refere à responsabilidade do beneficiário Francisco Valério Castro na prática da fraude, o Relatório de TCE (peça 34, item 8.2) conclui pela sua exclusão do rol de responsáveis, tendo em vista a ausência de evidências que comprovem conluio com o ex-servidor ou conduta dolosa de sua parte nas irregularidades apuradas nos autos, em consonância com o entendimento majoritário do TCU sobre a matéria.

(...)

12. *Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:*

(...) ***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

45. 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 Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), na condição de gestor dos recursos.

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).

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27.

Normas infringidas: arts. 11, inciso VII, alínea "a", item 1; 48, § 2º; e 106, inciso III, da Lei

nº 8.213/1991. Arts. 9º, inciso VII, alínea "a", item 1; e 62, inciso II, alínea "c", do Decreto nº 3.048/1999. Arts. 47, inciso II, e § 3º; 230, § 1º; e 685, § 1º, da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015. Art. 16, § 9º, da Orientação Interna nº 170/INSS/DIRBEN/2007. Arts. 116, inciso III; e 117, inciso IX, da Lei nº 8.112/1990.

Cofre credor: Superintendência Estadual do INSS - São Luís/MA - INSS/MPS.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 17/2/2026: R$ 47.663,75.

Conduta: conceder benefício previdenciário de aposentadoria 41/174.758.530-8, 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).

Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário 41/174.758.530-8 permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

(...)

13. *Em cumprimento ao pronunciamento do Relator (peça 47), foi efetuada a citação do responsável, que, todavia, optou por não apresentar manifestação no prazo fixado.*

14. *Registre-se que as comunicações processuais enviadas ao responsável apresentam o seguinte detalhamento:*

> ***Comunicação**: Ofícios 8151/2026 e 8152/2026 (peças 49 e 50)*
> *Data da Expedição: 18/3/2026 e 18/3/2026*
> *Data da Ciência: **6/4/2026** e **6/4/2026** (peças 51 e 52)*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço residencial do responsável, conforme pesquisa na base de dados da Justiça Eleitoral e do sistema da Receita Federal (peça 48)*
> *Data final para apresentação de defesa: 21/4/2026*

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 Robson Rodrigues da Silva

18. *No caso vertente, a citação do responsável ocorreu em seu endereço residencial, conforme pesquisas de endereço constantes das bases da Justiça Eleitoral e da Receita Federal (peças 49 e 50).*

19. *Verifica-se que as comunicações ao responsável foram efetivadas com o retorno dos avisos de recebimento lançados às peças 51 e 52, 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 a medida processual adotada por esta Corte, tornando-a juridicamente válida.*

20. *Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, 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 foi chamado aos autos em virtude da concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.*

23. *Ao permanecer silente, o responsável deixou de fazer prova da regularidade de sua conduta, fato que viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 32.800,07.*

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 não se manifestou na fase interna, embora notificado (peça 34, item 22.1), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

26. *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).*

27. *Diante dessas considerações, o responsável Robson Rodrigues da Silva deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo ter suas contas julgadas irregulares, com a consequente condenação ao pagamento do débito apurado.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

28. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os 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.*

29. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 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).*

30. *Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2.012/2022 – 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).*

31. *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.*

32. *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

33. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que Robson Rodrigues da Silva, 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.*

34. *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.*

35. *Verifica-se também que não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso vertente, conforme análise já realizada.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) considerar revel o responsável Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as contas de Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10), 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 ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
9/5/2017	*937,00*
9/5/2017	*0,40*
9/5/2017	*749,60*
8/6/2017	*656,00*
11/7/2017	*656,00*
7/8/2017	*656,00*
8/9/2017	*610,09*
8/9/2017	*390,41*
6/10/2017	*610,09*
8/11/2017	*610,09*
7/12/2017	*390,42*
7/12/2017	*610,09*
8/1/2018	*610,09*
7/2/2018	*627,09*
7/3/2018	*627,09*
6/4/2018	*627,09*
8/5/2018	*627,09*
7/6/2018	*627,09*
6/7/2018	*627,09*
7/8/2018	*627,09*
10/9/2018	*627,09*
10/9/2018	*477,00*
5/10/2018	*627,09*
8/11/2018	*627,09*
7/12/2018	*477,00*
7/12/2018	*627,09*
8/1/2019	*627,09*
7/2/2019	*671,09*
12/3/2019	*671,09*
5/4/2019	*671,09*
8/5/2019	*671,09*
7/6/2019	*671,09*
5/7/2019	*671,09*

7/8/2019	*671,09*
6/9/2019	*667,16*
6/9/2019	*499,00*
7/10/2019	*667,16*
7/11/2019	*667,16*
6/12/2019	*499,00*
6/12/2019	*667,16*
8/1/2020	*667,16*
26/2/2020	*1.045,00*
7/4/2020	*714,16*
8/5/2020	*714,16*
8/5/2020	*522,50*
5/6/2020	*714,16*
5/6/2020	*522,50*
7/7/2020	*714,16*
7/8/2020	*714,16*
8/9/2020	*714,16*
7/10/2020	*714,16*
9/11/2020	*714,16*

c) aplicar ao responsável Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10) 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 Robson Rodrigues da Silva (CPF: 012.817.643-10) 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 Maranhão, 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 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."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Robson Rodrigues da Silva, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, relacionados à concessão irregular de benefícios previdenciários apurados no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar 35014.089691/2021-41.

2. Conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação da seguinte irregularidade:

"*Concessão irregular de benefício previdenciário de 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).*"

3. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 32.800,07, imputando a responsabilidade ao Sr. Robson Rodrigues da Silva.

4. Regularmente citado em face da concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros), o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

II

5. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação do responsável em débito, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

6. A proposta da unidade técnica contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

III

7. Acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

8. Preliminarmente, verifico que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme o exame realizado pela unidade técnica transcrito no relatório que acompanha este voto.

9. A participação do responsável restou devidamente caracterizada na habilitação e concessão do benefício NB: 41/174.758.530-8, de titularidade do Sr. Francisco Valério Castro, mediante fraude, com o uso de documentos ideologicamente falsos para comprovação da qualidade de segurado especial e do efetivo exercício de atividade rural.

10. Não há dúvidas quanto à prática dos atos apurados, existindo evidências obtidas no processo administrativo disciplinar do nexo causal entre a conduta do ex-servidor e as irregularidades verificadas na concessão do citado benefício. A habilitação e a concessão foram processadas sob sua matrícula funcional 2.022.616 (peça 11, item 14), o que vincula o responsável diretamente a cada ato irregular praticado no processo.

11. No caso em exame, o responsável habilitou e concedeu o benefício sem que houvesse emissão de senha para atendimento nas datas registradas no sistema PRISMA, sem a devida formalização da antecipação do agendamento ou autorização da chefia da agência, e sem a verificação

da autenticidade dos documentos apresentados, que se mostraram ideologicamente falsos. O ex-servidor deixou ainda de juntar ao processo concessório os elementos referentes ao pedido anteriormente indeferido de benefício da mesma espécie, em flagrante descumprimento dos normativos aplicáveis.

12. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, com imputação de débito correspondente à totalidade dos valores impugnados.

13. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.

14. Desse modo, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 48.000,00, 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.

15. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2764/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.916/2025-1.
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: Robson Rodrigues da Silva (012.817.643-10).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - São Luís/MA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de 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 as contas do Sr. Robson Rodrigues da Silva, 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 dos arts. 202, §§ 1º e 6º, e 209, incisos II, III e IV, do Regimento Interno do TCU (RITCU), 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-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/5/2017	937,00
9/5/2017	0,40
9/5/2017	749,60
8/6/2017	656,00
11/7/2017	656,00
7/8/2017	656,00
8/9/2017	610,09
8/9/2017	390,41
6/10/2017	610,09
8/11/2017	610,09
7/12/2017	390,42
7/12/2017	610,09
8/1/2018	610,09
7/2/2018	627,09
7/3/2018	627,09
6/4/2018	627,09
8/5/2018	627,09
7/6/2018	627,09
6/7/2018	627,09
7/8/2018	627,09
10/9/2018	627,09
10/9/2018	477,00
5/10/2018	627,09
8/11/2018	627,09
7/12/2018	477,00
7/12/2018	627,09
8/1/2019	627,09
7/2/2019	671,09
12/3/2019	671,09
5/4/2019	671,09
8/5/2019	671,09
7/6/2019	671,09
5/7/2019	671,09
7/8/2019	671,09
6/9/2019	667,16
6/9/2019	499,00
7/10/2019	667,16

7/11/2019	667,16
6/12/2019	499,00
6/12/2019	667,16
8/1/2020	667,16
26/2/2020	1.045,00
7/4/2020	714,16
8/5/2020	714,16
8/5/2020	522,50
5/6/2020	714,16
5/6/2020	522,50
7/7/2020	714,16
7/8/2020	714,16
8/9/2020	714,16
7/10/2020	714,16
9/11/2020	714,16

9.2. aplicar ao Sr. Robson Rodrigues da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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 pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. 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;

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais, 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 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 graves as infrações cometidas pelo Sr. Robson Rodrigues da Silva e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2764-39/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.349/2024-2
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE
Responsáveis: Filipe Caixeta Carvalho (030.220.431-80); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luísa Prado dos Santos (893.941.191-91); Mauricio do Prado Figueiras (021.332.017-77); Raiane Simões Araújo (012.051.821-01)
Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Mauricio do Prado Figueiras; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Raiane Simoes Araujo; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Luísa Prado dos Santos.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. SUPERESTIMATIVA DE ITENS PARA FINS DE COMERCIALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (BARRIGA DE ALUGUEL). AUDIÊNCIAS DA EMPRESA ENVOLVIDA E DOS AGENTES PÚBLICOS. REVELIA DA PESSOA JURÍDICA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS FÍSICAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 124:
"***INTRODUÇÃO/HISTÓRICO***

1. *Esta representação se insere no universo de uma série de processos que visam apurar irregularidades cometidas em pregões de mobiliário conduzidos por órgãos da Administração Pública Federal e vencidos por empresas determinadas como "Grupo Forma".*
2. *Isso posto, considerando o Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, de 14/7/2021, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o presente processo, apartado do TC 037.420/2021-6, visa a apuração da irregularidade conhecida como "barriga de aluguel" no contexto do PE SRP 1/2019, gerenciado*

pela 11ª Região Militar (11ª RM).

3. *O TC 037.420/2021-6, por sua vez, foi constituído como apartado do TC 045.260/2020-6 para apurar as irregularidades do PE SRP 1/2019; já o TC 045.260/2020-6 tem origem na denúncia TC 022.372/2019-9, e tinha o intuito de atender à necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas neste último processo.*

4. *A citada denúncia, então convertida em representação da UT, abordou apenas os PE SRP 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM) e pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), respectivamente, tendo como beneficiárias as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55), doravante indicada pela forma reduzida "**Forma Office**", e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ: 26.365.896/0001-04), doravante "**Forma Style**". As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.*

5. *Salienta-se que o histórico mais detalhado relativo aos processos mencionados se encontra na instrução pretérita (peça 53) e, visando conferir maior objetividade e concisão na presente peça instrutória, não se julga oportuna ou conveniente a repetição do histórico completo, já que o resumo apresentado é suficiente para que se faça a contextualização do caso a ser apreciado.*

6. *Nessa conjuntura, foi empreendida, por esta Unidade Técnica, análise relativa à ocorrência da irregularidade mencionada no bojo do PE SRP 1/2019, ocasião em que, com base em um amplo e robusto conjunto de evidências, concluiu-se pela ocorrência da irregularidade, fato que ensejou a realização de audiências dos responsáveis que teriam dado causa à irregularidade.*

7. *Assim sendo, serão examinadas, na seção seguinte, as manifestações apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências realizadas; diante da possibilidade de aplicação de sanções, também será analisada a eventual ocorrência de prescrição processual.*

EXAME TÉCNICO

I.1. Análise da prescrição processual

8. *Quanto à prescrição, salienta-se que, conforme inciso III do art. 4º da Resolução - TCU 344/2022, o termo inicial da prescrição se dá na data do recebimento da representação; nesse cenário, considerando que os demais processos que resultaram nesta representação têm origem no TC 022.372/2019-9, que tratou do PE SRP 1/2019, objeto deste processo, o termo inicial da prescrição deve se dar na data de sua autuação, ou seja, 2/8/2019.*

9. *Isso posto, salienta-se que a citada norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:*

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

10. *O TC 037.420/2021-6, originário do presente processo, foi autuado com base no Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, com o fito de aprofundar as investigações sobre as irregularidades detectadas no PE SRP 1/2019, o que constitui ato inequívoco de apuração do fato, configurando, em princípio, causa interruptiva da prescrição, definindo novo início do prazo prescricional em 25/8/2021, estabelecendo termo para a prescrição intercorrente em 25/8/2024 e o termo para a prescrição processual em 25/8/2026.*

11. *Deve-se pontuar que, conforme § 1º do art. 8º da citada norma, "a prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no*

curso das apurações".

12. *A constituição do presente processo, em 5/8/2024, a instrução elaborada no TC 037.420/2021-6, em 7/8/2024, e o despacho que determinou a realização das audiências, expedido antes de 25/8/2024, evidenciam o andamento regular das apurações e afastam a hipótese de ocorrência da prescrição intercorrente; posteriormente, também foram elaborados nova instrução, em 2/9/2025, e despacho, em 9/9/2025.*

13. *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).*

14. *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.*

15. *Nesse cenário, na análise do presente processo e dos TCs 022.372/2019-9, 045.260/2020-6, 045.261/2020-2 e 037.420/2021-6, foram detectadas as medidas de apuração de condutas e identificação das pessoas físicas ouvidas em audiência:*

a) Sr. Maurício do Prado Figueiras: ciência de audiência no bojo do TC 037.420/2021-6 (2/9/2024) e ciência de audiência neste processo (17/9/2025);

b) Sra. Luísa Prado dos Santos: ciência de audiência no bojo do TC 037.420/2021-6 (26/8/2024) e ciência de audiência neste processo (18/9/2025);

c) Sra. Raiane Simões Araújo: ciência de audiência neste processo (17/9/2025); e

d) Sr. Filipe Caixeta Carvalho: ciência de audiência neste processo (17/9/2025).

16. *Dessa forma, considerando que não foram identificados, antes de 2/8/2024, atos inequívocos de apuração que individualizassem as condutas e as imputassem às pessoas físicas listadas, entende-se que os marcos interruptivos relativos às apurações genéricas dos fatos não lhes são aplicáveis; em relação a esses agentes, portanto, o marco inicial permaneceu em 2/8/2019, com termo em 2/8/2024.*

17. *Convém mencionar que instrução elaborada por esta Unidade Técnica e acostada à peça 476 do TC 037.420/2021-6, datada de 7/8/2024, constituiria marco interruptivo para estes agentes, porém, verifica-se que a análise foi realizada em data posterior ao termo mencionado, o que implica reconhecer a prescrição quanto às pessoas físicas ouvidas em audiência.*

18. *Já quanto às pessoas jurídicas, é pertinente mencionar que não se aplica tal entendimento, haja vista que, diferentemente das pessoas físicas, a conduta das empresas não se resume a um pregão 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.*

19. *Faz-se mister salientar, no presente cenário, que o art. 6º da Resolução - TCU 344/2022 define que as causas interruptivas ocorridas em processo diverso são aproveitadas quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

20. *Isso posto, verifica-se que a peça 130 do TC 045.261/2020-2 contém as primeiras imputações relativas à atuação fraudulenta das empresas do Grupo Forma, inclusive mediante participação coordenada com outras sociedades empresárias; esse núcleo de condutas difere objetivamente daquele inicialmente examinado no TC 022.372/2019-9, justificando a adoção da data de autuação dos processos específicos de apuração da fraude como termo inicial da prescrição da pretensão sancionatória em relação às pessoas jurídicas.*

21. *Nesse contexto, considerando as características do caso concreto e o que prevê o art. 6º da Resolução - TCU 344/2022, 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.

22. *Além disso, deve-se pontuar que a Forma Office foi devidamente identificada nos autos dos TC 022.372/2019-9 e 045.260/2020-6, razão pela qual, para a referida empresa, diferente do que se verifica para as pessoas físicas, é aplicável hipótese de causa interruptiva de prescrição exposta no item 10 da presente instrução (autuação do TC 037.420/2021-6 em 25/8/2021), estabelecendo nova data inicial de contagem da prescrição para a Forma Office.*

23. *Logo, considerado o marco inicial em 25/8/2021, não há que se falar em ocorrência de prescrição no que diz respeito às pessoas jurídicas, já que a instrução pretérita, elaborada em 2/9/2025, e a audiência realizada em relação à empresa Forma Office no bojo do processo originário, cuja ciência se deu em 26/8/2024, constituem marco interruptivo da prescrição e ocorreram antes do seu termo, que estaria estabelecido em 25/8/2026.*

24. *Por conseguinte, considera-se como novo marco inicial da prescrição relativa à Forma Office a ciência da audiência realizada neste processo, ocorrida em 19/12/2025, estabelecendo-se novo termo em 19/12/2030.*

I.2. Exame das audiências realizadas

25. *Ainda que se tenha reconhecido a ocorrência da prescrição em relação às pessoas físicas ouvidas em audiência no presente processo, proceder-se-á, para fins de registro, à análise das manifestações apresentadas por todos os responsáveis, pois não há impedimentos para acolhimento ou rejeição das razões de justificativa, mesmo que não seja possível a aplicação de sanção.*

Responsável: Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77)

Contextualização:

26. *O responsável foi chamado em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: assinou o Documento de Formalização da Demanda (peça 21, p. 5- 68) e a "Requisição nº 001-Fiscalização Administrativa/11ª RM" (peça 21, p. 83-84).*

Documentos apresentados pelo responsável:

27. *O responsável trouxe em resposta à audiência realizada o documento acostado à peça 99.*

Razões de justificativa do responsável:

28. *O responsável, em sua manifestação, sustenta que não houve superestimação deliberada dos quantitativos para viabilizar a comercialização da ata por meio de adesões; afirma que as quantidades foram definidas pela Equipe de Planejamento da Contratação com base no histórico de consumo, nas demandas das unidades subordinadas, no efetivo militar e nos registros patrimoniais (peça 99, p. 16-17 e 20-21).*

29. *Argumenta que a diferença entre os quantitativos registrados e os efetivamente adquiridos decorreu de fatos posteriores ao planejamento; nesse contexto, destaca que a ata foi assinada em 12/7/2019, a denúncia foi apresentada ao TCU apenas vinte dias depois e, em decorrência deste fato, as contratações foram preventivamente suspensas ainda no início de sua vigência (peça 99, p. 16-17 e 19-20).*

30. *O defendente acrescenta que o baixo percentual de empenho do órgão gerenciador, correspondente a 3,83%, não comprovaria demanda artificial; sustenta que a reduzida execução decorreu da suspensão das aquisições, do contingenciamento orçamentário e da natureza estimativa do Sistema de Registro de Preços (peça 99, p. 19-21).*

31. *O agente informa ainda que sua atuação se limitou à consolidação das demandas internas e à assinatura do Documento de Formalização da Demanda e da requisição de materiais; esclarece que não tinha qualquer poder decisório em relação à definição de quantitativos e não elaborou os estudos preliminares, além de salientar que competia ao ordenador de despesas autorizar a abertura do certame (peça 99, p. 25-28).*

32. *Quanto à suposta influência da Forma Office no planejamento, afirma que os documentos indicados pela unidade técnica consistiam em simples layouts elaborados em fevereiro de 2018, relativos a duas salas e a cerca de trinta mesas e trinta cadeiras; defende que esse material não*

continha especificações técnicas nem relação com o DFD produzido no ano seguinte (peça 99, p. 22-24).

33. *A defesa também sustenta que os catálogos, a captação de adesões e o pagamento de comissões ocorreram após a formalização da ata, no âmbito exclusivo das atividades comerciais do Grupo Forma; ressalta que não foram identificados contatos, comunicações, vantagens ou vínculos entre o agente e as empresas investigadas, razão pela qual alega que seria incabível a imputação por conluio (peça 99, p. 15, 18-19 e 24-25).*

34. *Nesse sentido, argumenta que as práticas empresariais somente foram descobertas posteriormente, mediante investigações da Polícia Federal e do TCU com acesso a dados telemáticos, bancários e fiscais; assim, entende que não seria possível exigir do agente a identificação de possível conluio que não era perceptível com os meios disponíveis à época (peça 99, p. 12-14).*

35. *Por fim, informa que se desligou do serviço ativo em 31/1/2020, quando a ata ainda possuía aproximadamente seis meses de vigência; diante disso, sustenta a inexistência de nexo causal, dolo, culpa grave ou erro grosseiro entre sua atuação funcional e eventuais adesões ou práticas comerciais ocorridas posteriormente (peça 99, p. 27-30).*

36. *Também defende ausência de erro grosseiro em sua conduta, já que exerceu função estritamente técnica e formal voltada à consolidação das demandas internas da 11ª RM; além disso, argumenta que não havia, à época dos fatos, qualquer indício de irregularidade perceptível que exigisse conduta diversa; sustenta também que a variação entre os quantitativos previstos e os efetivamente constatados decorreu de fatores externos, razão pela qual requer arquivamento ou afastamento de sua responsabilidade (peça 99, p. 27-30).*

37. *Além das questões relacionadas à "barriga de aluguel", o agente apresentou considerações sobre a tempestividade da defesa e defendeu a ocorrência da prescrição quinquenal e intercorrente (peça 99, p. 3, 6-11).*

Análise:

38. *Antes de se proceder à análise propriamente dita da irregularidade atribuída ao agente, cumpre destacar que a alegação de prescrição processual já foi devidamente apreciada em seção específica destinada a este fim, ocasião na qual se concluiu pela ocorrência da prescrição em relação ao agente em destaque.*

39. *Isso posto, ainda que tenha sido reconhecida a ocorrência da prescrição, conforme já mencionado anteriormente, será empreendida a análise das razões de justificativa; nesse contexto, deve-se pontuar que o agente foi chamado em audiência por ter assinado o Documento de Formalização da Demanda (peça 21, p. 5-68) e a "Requisição nº 001-Fiscalização Administrativa/11ª RM" (peça 21, p. 83-84), documentos que deram início ao processo licitatório e que continham os quantitativos previstos para a contratação.*

40. *Também cabe salientar que eventual sanção dependeria da presença de dolo ou erro grosseiro na conduta do responsável e, nessa conjuntura, considerando a defesa apresentada, foi empreendida nova análise ao que consta nos autos, situação na qual não foi identificada evidência suficientemente robusta de vínculo entre o Sr. Maurício e o Grupo Forma; assim, os elementos disponíveis não permitem concluir pela presença de dolo em sua conduta.*

41. *Adicionalmente, merece destaque o Acórdão 947/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes, no qual é enunciado que os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações externas, a exemplo da Polícia Federal, naquele caso, ou, no presente caso, do TCU.*

42. *Consequentemente, diante da ausência de elementos capazes de comprovar que o gestor tinha consciência da ocorrência de fraude à época dos fatos e considerando a jurisprudência mencionada, seria incabível imputação de responsabilidade ao agente pela fraude identificada.*

43. *Sendo assim, resta pendente a apreciação da presença de erro grosseiro em sua conduta; destarte, a presente análise terá por objetivo precípuo apreciar a razoabilidade dos atos praticados e*

a exigibilidade de conduta diversa no caso concreto.

44. *Inicia-se a análise, portanto, apreciando a afirmação do responsável de que não tinha qualquer poder decisório sobre a abertura da licitação, definição de quantitativos ou escolha da modalidade, já que sua atuação consistia em simplesmente reunir as solicitações internas de material, verificar sua compatibilidade formal e encaminhá-las à autoridade competente (peça 99, p. 26).*

45. *Ocorre que, conforme exposto em item anterior, o agente público em destaque foi responsável por assinar o DFD e a Requisição de Material, documentos estes que dão impulso ao processo licitatório e criam a demanda para a Administração.*

46. *Em relação ao tema, ganha destaque o Acórdão 2781/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual é enunciado que 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.*

47. *Logo, ainda que não seja a autoridade competente para autorizar a abertura da licitação, ao assinar os citados documentos, o agente assume a responsabilidade de solicitar a abertura do processo de contratação, não sendo possível desvincular a demanda criada da sua conduta.*

48. *Também deve ser apreciada a seguinte manifestação do responsável (peça 99, p. 26):*

A unidade técnica incorre, assim, em erro de interpretação grave, ao afirmar que o Defendente teria "assumido, de forma expressa, a inteira responsabilidade pela abertura do processo licitatório". Essa afirmação é frontalmente desmentida pelos autos, que comprovam que a decisão competia exclusivamente ao Ordenador de Despesas, conforme se extrai do referido documento (peça 21, pag. 83).

49. *Sobre a referida alegação, é pertinente que se transcreva, ipsis litteris, o que consta na Requisição de Material na qual o agente em destaque encaminha para o Ordenador de Despesas pedido de abertura de licitação visando a aquisição dos materiais mencionados (peça 21, p. 83):*

***Declaração de Responsabilidade**: Declaro ser de minha inteira responsabilidade a solicitação de abertura de procedimento licitatório para eventual contratação de empresa(s) para prestar(em) os serviços constantes do objeto desta Parte Requisitória, fim de possibilitar o cumprimento da missão institucional da 11ª Região Militar.*

50. *Ao contrário do afirmado pelo defendente, esta Unidade Técnica não incorreu em qualquer erro de interpretação, afinal, o próprio Sr. Maurício declarou ter assumido a inteira responsabilidade pela solicitação de abertura do procedimento licitatório, conforme se depreende do documento por ele assinado.*

51. *Não há, portanto, qualquer espaço para inovações interpretativas, como pretende a defesa, pois a declaração é expressa e clara no sentido de que o Sr. Maurício seria o responsável pela solicitação de abertura do procedimento licitatório e, por conseguinte, responsável por criar a demanda questionada nestes autos.*

52. *Consequentemente, conclui-se que as teses levantadas pela defesa do Sr. Maurício de que não teria responsabilidade pela solicitação de abertura do processo licitatório e, por conseguinte, pela demanda criada, não se sustentam.*

53. *Superado tal tema, resta pendente a apreciação da razoabilidade dos quantitativos estimados e, nesse contexto, visando apresentar justificativas para os fatos observados, o defendente atribui a divergência entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados aos seguintes fatores, alheios à sua atuação:*

a) a decisão de suspensão das contratações adotada após a denúncia protocolada junto ao TCU em agosto de 2019, ainda no segundo mês de vigência da ata;

b) contingenciamento orçamentário de créditos imposto às unidades subordinadas do Exército; e

c) a própria natureza do sistema de registro de preços, que, conforme expressamente reconhecido no DFD, admite margens de variação entre o quantitativo estimado e o efetivamente contratado.

54. *Em relação ao primeiro ponto, deve-se salientar que o gestor não trouxe aos autos qualquer evidência que comprovasse tal afirmativa e, em função disso, foram apreciadas as datas das Notas Fiscais de fornecimento de material que o Grupo Forma emitiu no contexto das aquisições decorrentes do PE SRP 1/2019 (peça 123) – salienta-se que o responsável tinha pleno acesso ao citado documento, pois ele está juntado à peça 466 do TC 037.420/2021-6, processo no qual também foi ouvido em audiência.*

55. *Assim sendo, verifica-se que, em relação ao Comando da 11ª Região Militar, foram identificados fornecimentos de material datados de outubro/2019, janeiro/2020 e abril/2020, o que vai de encontro à tese arguida pela defesa.*

56. *Ademais, se considerados os diferentes órgãos que compunham a ata (caronas e participantes), foram detectados fornecimentos entre setembro/2019 e agosto/2020, o que demonstra que a ata não foi suspensa da forma indicada pelo gestor, pois, se assim fosse, não haveria possibilidade de ocorrência de adesão à ata, por exemplo, já que tal fato depende de aceitação do órgão gerenciador; rememora-se que os órgãos carona representam 65,34% do quantitativo empenhado em relação à ata, percentual incompatível com a afirmação do gestor, pois a decorrência lógica de eventual suspensão da ata seria a impossibilidade de novas adesões e contratações.*

57. *Desta sorte, julga-se que a afirmativa apresentada pelo responsável de que a ata teria sido suspensa no início de sua vigência não encontra qualquer suporte fático ou documental, não sendo, portanto, argumento hábil a justificar o descompasso verificado entre o quantitativo estimado e o efetivamente contratado.*

58. *Sobre o contingenciamento de recursos, apesar de não citar um valor preciso e não trazer elementos comprobatórios ratificando sua afirmativa, o gestor informa que o contingenciamento teria sido de "mais de um milhão de reais alocados no Fundo do Exército, que estavam destinados à contratação de mobiliário" (peça 99, p. 20), o que indica que o contingenciamento teria sido nessa faixa de valores.*

59. *Nesse momento, faz-se pertinente destacar que o valor estimado para a contratação foi de R$ 2.931.692,34; logo, ainda que o contingenciamento justifique uma aquisição menor do que a inicialmente planejada, espera-se que tal fator acarrete limitações proporcionais ao órgão gerenciador, fato este que não se verificou no caso concreto, pois, conforme visto em instrução pretérita, além do baixo quantitativo empenhado (3,83% do valor total empenhado, considerando empenhos realizados pelos órgãos gerenciador, caronas e participantes), dos 94 itens previstos na ata, o gerenciador não realizou qualquer empenho em 74, ou seja, 78,72% dos itens.*

60. *Adicionalmente, em relação ao quantitativo previsto/estimado pelo gerenciador, observa-se que foram empenhados apenas 109 dos 2.174 materiais previstos, o que representa 5,01% do total; além disso, o órgão gerenciador empenhou apenas R$ 124.738,00, o que corresponde a cerca de 4,25% do valor estimado.*

61. *Assim sendo, ainda que o contingenciamento seja causa justa para afetar as aquisições do órgão, a divergência entre os quantitativos é tão expressiva que não pode ser justificada apenas pelo contingenciamento alegado, pois, conforme dito, a consequência da restrição de recursos no caso em tela deveria ser proporcional ao valor contingenciado, o que não se verificou.*

62. *Por fim, quanto à alegação de que o distanciamento entre o quantitativo previsto e o contratado pelo gerenciador decorre da natureza do Sistema de Registro de Preços, deve-se salientar que, conforme normativos trazidos em instrução pretérita e aplicáveis ao sistema de registro de preços, os quantitativos estimados devem ser razoáveis e devem corresponder às expectativas reais dos órgãos, sendo acompanhados, sempre que possível, de estudos técnicos que possam dar base para a quantidade a ser inserida na ata de registro de preços.*

63. *Embora o sistema de registro de preços não obrigue a Administração a adquirir a totalidade dos quantitativos estimados, espera-se razoável correspondência entre a estimativa e a demanda efetiva, salvo a ocorrência de fatos supervenientes devidamente comprovados.*

64. *Destarte, a ausência de aquisição, nos níveis verificados, denota falha grave de*

planejamento por parte do órgão, afinal, não há qualquer justificativa para que 78,72% dos itens registrados na ata não contassem com sequer um empenho por parte do órgão gerenciador, que foi o responsável por gerar a demanda, além de não haver explicação razoável para o empenho de apenas 5,01% do quantitativo total previsto.

65. *Portanto, embora o SRP admita margens de variação entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados, sua natureza estimativa não é suficiente para justificar a desproporção observada no caso concreto, que evidencia falha grave de planejamento.*

66. *Julga-se, portanto, que nenhum dos argumentos trazidos pelo gestor é capaz de tornar razoável a incompatibilidade entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados; somado a isso, considerado o exposto na análise empreendida, conclui-se que a responsabilidade pela criação da demanda deve recair sobre o Sr. Maurício, pois assumiu a responsabilidade pela solicitação de abertura do processo licitatório com os quantitativos constantes dos documentos por ele assinados, os quais não refletiam as necessidades reais do órgão.*

67. *Por outro lado, verifica-se que assiste razão ao responsável quanto à ocorrência da prescrição e à ausência de elementos suficientes para comprovar que tenha atuado com o intuito de fraudar o certame.*

68. *Em vista de todo o exposto, julga-se que as alegações de defesa do responsável em destaque devem ser* ***parcialmente acolhidas****, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição em relação ao referido agente.*

Responsável: Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91)

Contextualização:

69. *A responsável foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: participou e assinou os "estudos preliminares".*

Documentos apresentados pelo responsável:

70. *A responsável trouxe em resposta à audiência realizada os documentos acostados às peças 90-93.*

Razões de justificativa do responsável:

71. *A responsável inicia sua manifestação afirmando que não exerceu funções decisórias, de sorte que sua atuação foi meramente burocrática, sem gerência sobre quantitativos, especificações técnicas, Termo de Referência ou pesquisa de preços, limitando-se à assinatura de documentos previamente elaborados pela Salc (peça 90, p. 1-2).*

72. *Preliminarmente, informa que esteve de férias entre 8/4/2019 e 7/5/2019 e foi desligada do Exército em 11/5/2019, antes da assinatura do edital e da ata de registro de preços; assim, defende que não pode responder por atos decisórios, contratações ou irregularidades ocorridas após o encerramento de seu vínculo funcional (peça 90, p. 2-3 e 6-7).*

73. *A defendente também questiona a utilização da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 como fundamento da imputação; argumenta que o certame ocorreu em 2019, quando vigorava a Instrução Normativa Seges/MPDG 1/2018, razão pela qual a aplicação retroativa de norma administrativa posterior violaria a segurança jurídica e a proteção ao ato jurídico perfeito (peça 90, p. 3).*

74. *No mérito, ressalta que foi designada para a equipe de planejamento em 5/2/2019 e assinou os estudos preliminares apenas três dias úteis depois; segundo a defesa, esse curto intervalo demonstra que os documentos já haviam sido integralmente preparados pela Salc, cabendo-lhe apenas conferir regularidade formal ao procedimento, sem autonomia para revisar ou alterar seu conteúdo (peça 90, p. 4-6).*

75. *Acrescenta que a pesquisa de preços, as propostas comerciais e as justificativas de valores foram elaboradas posteriormente pelos setores competentes e submetidas ao controle jurídico da Consultoria Jurídica do Exército; nesse contexto, sustenta que confiou legitimamente nas áreas técnicas especializadas, em observância à segregação de funções, não lhe sendo exigível substituir ou*

revisar minuciosamente suas análises; em função disso, defende que não seria razoável exigir que fossem procedidas pela agente revisões minuciosas ou questionamentos técnicos sobre a atuação dos setores técnicos responsáveis pela definição dos quantitativos (peça 90, p. 5-8).

76. *A responsável nega ter mantido contato com fornecedores ou representantes do Grupo Forma e afirma não ter recebido vantagem indevida ou exercido influência sobre o planejamento; defende que as irregularidades apontadas decorreriam de práticas empresariais e falhas sistêmicas alheias à sua atuação, inexistindo nexo causal entre os atos formais por ela praticados e os fatos investigados (peça 90, p. 7-8).*

77. *Por fim, invoca a natureza subjetiva da responsabilidade dos agentes públicos e o art. 28 da Lindb; sustenta que eventual falha formal não caracterizaria dolo, culpa grave ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento da apuração quanto à sua pessoa (peça 90, p. 8-11).*

Análise:

78. *Inicialmente, pontue-se que é pertinente a afirmação da responsável sobre a inaplicabilidade da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 no caso, sendo aplicável a Instrução Normativa Seges/MPDG 1/2018; nesse contexto, deve ser considerado, na presente análise, o previsto no art. 7º, inciso IV, da referida norma:*

Art. 7° Os Estudos preliminares devem conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

(...)

IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

79. *Superado tal tema, verifica-se que a tese central da defesa consiste na alegação de que a atuação da Sra. Luísa teria sido meramente formal, pois teria praticado atos burocráticos, sem poder decisório e sem autonomia para revisar ou alterar o conteúdo de documentos que já haviam sido elaborados pelos setores técnicos competentes.*

80. *Nota-se, portanto, que a agente busca se eximir de qualquer responsabilidade pelos quantitativos estimados argumentando que tais parâmetros já haviam sido definidos pelos setores técnicos, cabendo a ela apenas assinar os estudos preliminares, bastando, para tanto, confiar nos dados recebidos.*

81. *Ocorre que, conforme visto em tópico anterior, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a assinatura vincula o signatário ao conteúdo do documento e não pode ser tratada como mera formalidade administrativa; assim sendo, ao assinar os estudos preliminares, a responsável manifestou concordância com seu conteúdo e assumiu o dever de diligência compatível com sua atuação na Equipe de Planejamento, sem prejuízo da necessária individualização de sua conduta e da análise de sua culpabilidade.*

82. *Entende-se, portanto, ser incabível a alegação de que a responsável não teria qualquer poder decisório ou que não seria capaz de apresentar questionamentos técnicos ou alterar o conteúdo do documento que assinou, afinal, ainda que tenha se baseado em informações que advieram de outros setores, a Equipe de Planejamento era a responsável pela elaboração dos estudos preliminares.*

83. *Portanto, para eventual afastamento da sua responsabilidade, a defesa deveria demonstrar que seria inexigível conduta diversa de sua parte no caso concreto, fato este que não se verificou, conforme será exposto nos parágrafos que se seguem.*

84. *De acordo com as informações apresentadas, a responsável não demonstrou ter realizado análise própria ou conferência da consistência técnica dos quantitativos, limitando-se a alegar confiança nas informações fornecidas pelos setores demandantes.*

85. *Adicionalmente, não há nos autos evidências que demonstrem que os quantitativos foram definidos com base em memórias de cálculo e/ou outras técnicas de estimação aplicáveis ao caso, conforme exigido pela legislação e pelos normativos aplicáveis.*

86. *Ademais, o curtíssimo interstício temporal entre a designação da agente para compor a*

Equipe de Planejamento da Contratação e a assinatura dos estudos preliminares (de apenas três dias úteis), aliado à ausência de registros de questionamentos, memórias de cálculo ou conferências realizadas pela agente, reforça a conclusão de que não houve análise técnica suficiente dos quantitativos estimados.

87. *De acordo com os fatos trazidos pela defesa, a Sra. Luísa recebeu os documentos prontos e, sem apresentar qualquer questionamento sobre seu conteúdo, os assinou, não por concordar tecnicamente com os quantitativos indicados, mas apenas por confiar nos setores demandantes.*

88. *Tal conduta evidencia insuficiência do zelo profissional exigível, pois a responsável, como integrante da Equipe de Planejamento, não atuava como mera revisora formal; competia à própria equipe elaborar e validar os estudos preliminares.*

89. *Logo, ainda que os estudos se utilizem de dados fornecidos por outros setores, a alegação de que a Equipe de Planejamento não poderia questionar ou revisar os dados fornecidos por outros setores não se mostra compatível com suas atribuições; as próprias razões de justificativa, aliadas à ausência de registros de conferência dos quantitativos, indicam que os documentos foram assinados sem análise suficiente de sua razoabilidade.*

90. *Por consequência, opina-se pela reprovabilidade da conduta apreciada, já que a elaboração dos estudos preliminares competia à equipe e a omissão na verificação dos dados revela falta de zelo profissional e caracteriza erro grosseiro.*

91. *Repisa-se que não há nos autos do presente processo qualquer elemento que demonstre fundamento técnico adequado para os quantitativos estimados; em outras palavras, ao contrário do que demanda a legislação aplicável, as estimativas dos quantitativos não estão acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte.*

92. *Os estudos preliminares, por sua vez, apresentam afirmações genéricas sobre o tema, limitando-se a informar que a estimativa dos materiais foi baseada em levantamento realizado pela 11ª Região Militar (peça 21, p. 77).*

93. *Todo o exposto demonstra que não foi comprovada a realização de análise técnica suficiente pela Equipe de Planejamento, que assinou os documentos sem registrar questionamentos, conferências, memórias de cálculo ou outros procedimentos destinados a verificar a consistência dos quantitativos estimados, conduta que se afasta sobremaneira do comportamento esperado por um administrador médio (sobretudo considerando que a elaboração dos estudos técnicos era de responsabilidade da equipe) e que, por sua vez, acabou por gerar uma demanda totalmente desalinhada com as reais necessidades do órgão.*

94. *Por fim, deve-se pontuar que não há nos autos do processo evidências que demonstrem vínculo dos agentes da Equipe de Planejamento com o Grupo Forma, razão pela qual se opina pela ausência de elementos suficientes para comprovar eventual elemento subjetivo do dolo na conduta desses agentes.*

95. *Em vista de todo o exposto, julga-se que as alegações de defesa da responsável em destaque devem ser* ***parcialmente acolhidas****, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição em relação à referida agente.*

Responsável: Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01)

Contextualização:

96. *A responsável foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: participou e assinou os "estudos preliminares".*

Documentos apresentados pelo responsável:

97. *A responsável trouxe em resposta à audiência realizada os documentos acostados às peças 86-89.*

Razões de justificativa do responsável:

98. *A Sra. Raiane afirma, de forma semelhante àquela verificada na manifestação da Sra. Luísa, que sua atuação foi meramente burocrática, sem gerência sobre quantitativos, especificações*

técnicas, Termo de Referência ou pesquisa de preços, limitando-se à assinatura de documentos previamente elaborados por setor técnico competente (peça 86, p. 1-2).

99. *Preliminarmente, informa que foi desligada do Exército em 2/7/2021 e que jamais manteve contato com fornecedores ou representantes do Grupo Forma; assim, defende que não pode responder por atos posteriores à sua saída nem por práticas empresariais das quais não participou ou teve conhecimento (peça 86, p. 2).*

100. *A defendente também questiona a utilização da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 como fundamento da imputação, sob os mesmos argumentos apresentados pela Sra. Luísa (peça 86, p. 2-3).*

101. *No mérito, ressalta que, de forma semelhante àquela verificada em relação à Sra. Luísa, foi designada para a equipe de planejamento em 5/2/2019 e assinou os estudos preliminares apenas três dias úteis depois; segundo a defesa, esse curto intervalo demonstra que os documentos já haviam sido integralmente elaborados pela Salc, cabendo-lhe apenas conferir regularidade formal ao procedimento, sem autonomia para revisar ou alterar seu conteúdo (peça 86, p. 3-4).*

102. *Acrescenta que a pesquisa de preços, as propostas comerciais e as justificativas de valores foram produzidas posteriormente pelos setores competentes e submetidas ao controle jurídico da Consultoria Jurídica do Exército; nesse contexto, sustenta que confiou legitimamente nas áreas técnicas especializadas, em observância à segregação de funções, sem ingerência sobre quantitativos, preços ou peças instrutórias (peça 86, p. 4-6).*

103. *A responsável nega a existência de dolo, culpa grave, vantagem indevida ou vínculo com as empresas investigadas; defende que as irregularidades decorreriam de práticas empresariais e falhas sistêmicas alheias às suas atribuições, inexistindo nexo causal entre os atos formais por ela praticados e os fatos apurados (peça 86, p. 6-7).*

104. *Por fim, invoca a natureza subjetiva da responsabilidade dos agentes públicos e o art. 28 da Lindb; sustenta que eventual falha formal não configuraria erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento da apuração quanto à sua pessoa (peça 86, p. 7-10).*

<u>Análise:</u>

105. *Em atenção à manifestação trazida, nota-se que a tese apresentada pela defesa da Sra. Raiane é equivalente àquela apresentada pela Sra. Luísa, apreciada em tópico anterior, não havendo qualquer diferença significativa entre as alegações de defesa apresentadas por ambas as agentes.*

106. *Destarte, diante da ausência de novos elementos em relação à tese de defesa já apreciada, julga-se que as conclusões obtidas em tópico anterior devem se repetir no presente tópico, razão pela qual se opina pelo **acolhimento parcial** das razões de justificativa apresentadas pela referida agente, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição.*

Responsável: Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80)

<u>Contextualização:</u>

107. *O responsável foi chamado em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: participou e assinou os "estudos preliminares".*

<u>Documentos apresentados pelo responsável:</u>

108. *Conforme consta em despacho de conclusão das comunicações (peça 121), o Sr. Filipe não apresentou qualquer resposta à audiência realizada.*

<u>Razões de justificativa do responsável:</u>

109. *O responsável não apresentou qualquer razão de justificativa.*

<u>Análise:</u>

110. *Diante da ausência de atendimento à audiência, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, o Sr. Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80) deve ser considerado revel pelo Tribunal, dando-se prosseguimento ao processo.*

111. *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.

112. *Isso posto, considerando que a conduta do Sr. Filipe é equivalente a das Sras. Luísa e Raiane, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelas agentes mencionadas podem ser aproveitadas em favor do responsável em destaque.*

113. *Nesse contexto, salienta-se que, conforme análise empreendida, as manifestações de defesa apresentadas não foram capazes de elidir a responsabilização pela conduta atribuída aos agentes mencionados.*

114. *Apesar disso, conforme análise empreendida em seção anterior, foi reconhecida a prescrição em relação ao Sr. Filipe, razão pela qual não será aplicada qualquer sanção em função da conduta mencionada.*

Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55)

115. *A sociedade empresária foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: interferiu no planejamento da licitação, sobretudo na confecção de documentos relativos à fase interna do certame, o que é corroborado pelo fato de ter elaborado projeto que foi base para a criação da demanda dos itens e dos seus quantitativos..*

Documentos apresentados pelo responsável:

116. *Conforme consta em despacho de conclusão das comunicações (peça 121), a empresa Forma Office não apresentou qualquer resposta à audiência realizada.*

Razões de justificativa do responsável:

117. *Apesar de não ter apresentado manifestações relativas à irregularidade tema do presente processo, a empresa Forma Office se pronunciou no bojo do TC 037.420/2021-6, por meio das peças 647-711.*

118. *No citado processo, a empresa iniciou sua manifestação afirmando que os procedimentos adotados na fase interna do certame eram de responsabilidade exclusiva da Administração, destacando que a própria 11ª Região Militar teria justificado a pesquisa direta com fornecedores em razão da ineficácia das buscas no Painel de Preços e em contratações similares; alegou, ainda, que o fato de ter fornecido cotações a empresas do mesmo ramo não configuraria irregularidade, pois é prática comum no mercado de mobiliário, no qual os concorrentes mantêm relações comerciais entre si, sendo impossível controlar para quem as cotações serão repassadas, defendendo que o simples fato de empresas do mesmo ramo manterem relações comerciais ou solicitarem cotações entre si não demonstraria fraude, tampouco participação da Forma Office na formação do preço de referência.*

119. *Nesse cenário, a defesa sugeriu que a Unidade Técnica teria se baseado em indícios e suposições, o que, à luz da Lindb e da jurisprudência do TCU, não seria suficiente para imputação de responsabilidade. Segundo a defesa, seria necessária prova inequívoca da conduta, do nexo de causalidade e do eventual prejuízo.*

120. *O responsável rebateu ainda a alegação de que teria participado da elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência do certame, esclarecendo que é prática habitual de mercado a elaboração de projetos de ambientes planejados para órgãos públicos sem compromisso de compra, sendo natural que esses projetos sirvam de referência em futuras licitações; acrescentou que a existência de minuta do Termo de Referência em seus arquivos é compatível com a prática de envio do Termo de Referência às empresas quando da realização da pesquisa de preços.*

121. *No tocante ao detalhamento dos itens e à exigência de certificações, a defesa afirmou que tais elementos buscavam assegurar qualidade, padronização e atendimento às normas técnicas aplicáveis, especialmente às normas da ABNT. Para reforçar esse argumento, apresentou diversos editais de outros órgãos que teriam adotado exigências semelhantes, inclusive certames anteriores e não vencidos pela Forma Office.*

122. *Quanto à alegação de conluio, a Forma Office afirmou que houve participação de*

diversos licitantes e quantidade relevante de lances no pregão. Acrescentou que, na modalidade pregão, não há obrigatoriedade de sucessivos lances, podendo o licitante apresentar proposta já próxima de seu preço final, sobretudo quando o orçamento estimado é conhecido pelos concorrentes.

123. *A empresa também rejeitou a tese de lucro ilegítimo, sustentando que eventual restituição dependeria do reconhecimento prévio de fraude ou nulidade do certame, o que, segundo afirma, não estaria demonstrado; defendeu, ainda, que a margem de lucro integra a esfera da livre iniciativa e que seus preços eram formados de acordo com sua realidade empresarial.*

124. *Por fim, sobre a sucessão fraudulenta, asseverou que as empresas Paraíso e Handesign foram constituídas por familiares, sem identidade societária com a Forma Office, sem participação conjunta em licitações e, no caso da Paraíso, antes mesmo do surgimento dos processos no TCU.*

125. *Já nos demais processos de mobiliário 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:

126. *Embora não tenha apresentado resposta específica à audiência realizada nestes autos, a Forma Office apresentou, no processo originário e nos demais "processos de mobiliário", manifestação abrangendo o mesmo núcleo fático e as teses relacionadas à sua responsabilização; em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da instrumentalidade das formas, tais argumentos serão considerados na presente análise, razão pela qual não se propõe a declaração de revelia da empresa.*

127. *Salienta-se que tais argumentos foram apreciados no bojo do processo originário, situação na qual opinou-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pela Forma Office; não obstante, por se tratar de processo com irregularidade autônoma, os pontos levantados pela responsável serão novamente apreciados, de forma resumida, no presente processo.*

128. *Isso posto, deve-se salientar que é jurisprudência pacífica desta Corte de Contas que a existência de indícios vários, fortes e convergentes, é suficiente para caracterizar fraude e ensejar a punição dos envolvidos (Acórdãos 605/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, 80/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, 1.732/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, 1.223/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, dentre outros).*

129. *Nesse contexto, pontue-se que, conforme visto em instrução pretérita e também nas análises empreendidas nos denominados "processos de mobiliário", o conjunto probatório que conduz à conclusão de que houve interferência do Grupo Forma na fase de planejamento da licitação é amplo, robusto e convergente; citam-se os seguintes indícios verificados em análises empreendidas na instrução anterior:*

a) metadados dos arquivos "11RM Cadeiras" e "Móveis 11RM", modificados em 29/11/2018, antes da própria pesquisa de preços (cotações de 28/12/2018 e 2/1/2019), demonstrando que as especificações do TR foram inseridas por influência da empresa;

b) ETP baseado em projeto elaborado pela Forma Office (peça 21, p. 75-79);

c) catálogo de adesão à ARP, com passo a passo e minuta de ofício (peça 47);

d) e-mails internos evidenciando a finalidade de revenda ("Boraaa distribuir!!!"; envio de documentos "para adesão do DNIT/PA" — peças 48-50); e

e) política de comissionamento (peça 14 — Produção de Conhecimento/Operação Burolano).

130. *Tais indícios, vários, fortes e convergentes, caracterizam a fraude independentemente da prova do dolo dos agentes públicos, na linha do Acórdão 605/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), segundo o qual a participação da empresa é inferível do conjunto indiciário, dispensada a prova direta do conluio.*

131. *Deve-se salientar que os arquivos encontrados nos discos rígidos do Grupo Forma continham minuta de termo de referência e especificações correspondentes às posteriormente*

publicadas pela 11ª RM, com registros anteriores à pesquisa de preços; a defesa não apresentou explicação plausível para a posse desses arquivos nem enfrentou os elementos que indicam sua ingerência na elaboração dos documentos da fase interna do PE SRP 1/2019.

132. *Quanto à pesquisa de preços, os padrões matemáticos das cotações, os arquivos apreendidos e a relação da Forma Office com as empresas consultadas formam conjunto probatório convergente quanto à combinação dos valores, sem qualquer explicação razoável em relação ao fato observado por parte da defesa, o que corrobora o entendimento de que a empresa em questão atuou de modo fraudulento no contexto do pregão em análise, interferindo desde a fase de planejamento da licitação.*

133. *Logo, diante dos variados indícios robustos e convergentes e considerando que a sociedade empresária mencionada não apresentou quaisquer contraindícios capazes de infirmar as conclusões obtidas por esta Unidade Técnica, será proposta a* ***rejeição das razões de justificativa*** *apresentadas pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55) no TC 037.420/2021-6 e aproveitadas nestes autos, 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.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

134. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

135. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

136. *Não houve pedido de sustentação oral.*

137. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

138. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

138.1. ***conhecer*** *da* ***representação****, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

138.2. *no* ***mérito****, considerar a presente representação* ***procedente****;*

138.3. ***considerar revel*** *o responsável Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

138.4. ***acolher parcialmente*** *as razões de justificativa apresentadas por Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77), Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91) e Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01), aproveitando-se os efeitos objetivos ao revel Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), conforme art. 161 do Regimento Interno/TCU;*

138.5. ***deixar de aplicar sanção*** *aos responsáveis Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91), Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77), Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01) e Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), tendo em vista o reconhecimento da ocorrência de* ***prescrição*** *em relação aos agentes citados;*

138.6. ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas pela sociedade empresária Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55) e, em consequência,* ***declarar a inidoneidade*** *da referida sociedade empresária 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 1/2019, detalhadas na matriz de responsabilização adiante;*

138.7. ***informar*** *ao Comando do Exército 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;*

138.8. ***encaminhar*** *cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91); Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77); Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01); Filipe Caixeta Carvalho (CPF:*

030.220.431-80); e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55), bem como aos seus respectivos representantes legais;

138.9. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Militar, em razão do envolvimento de organizações militares e agente(s) público(s) militares no bojo de evidências de irregularidades identificados no PE SRP 1/2019, promovido pelo Comando da 11ª Região Militar; e*

138.10. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Federal, haja vista que as irregularidades detectadas e julgadas neste processo quanto ao PE SRP 1/2019 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa e/ou crime.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação constituída para apurar suposta irregularidade consistente na superestimativa de itens para fins de comercialização de ata de registro de preços, prática denominada nos autos de "barriga de aluguel", observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços – PE SRP 1/2019, gerenciado pelo Comando da 11ª Região Militar, cujo objeto envolveu a aquisição de mobiliário.

2. O presente processo decorre de sucessivos desdobramentos das apurações realizadas a partir do TC 022.372/2019-9, relacionadas a licitações de mobiliário vencidas por empresas integrantes do denominado Grupo Forma.

3. Foram chamados em audiência os Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho, além da sociedade empresária Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office).

4. Após o exame das manifestações apresentadas e dos demais elementos constantes dos autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propôs, em síntese, considerar procedente a representação; reconhecer a prescrição em relação às pessoas físicas; acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos e Raiane Simões Araújo, estendendo seus efeitos objetivos ao Sr. Filipe Caixeta Carvalho, considerado revel; e rejeitar as razões de justificativa da empresa Forma Office, com a consequente aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

II

5. Feita essa indispensável contextualização, passo ao exame do mérito, antecipando que acompanho, em essência, as conclusões da unidade técnica, adotando o exame realizado como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações complementares.

6. De início, considero suficientemente demonstrada a irregularidade que deu origem ao presente processo. O sistema de registro de preços, embora não imponha à Administração a obrigação de adquirir integralmente os quantitativos registrados, pressupõe que as estimativas estejam fundamentadas em expectativas reais de consumo, mediante critérios objetivos, memórias de cálculo, históricos de utilização ou outros elementos técnicos idôneos.

7. Não foi isso que ocorreu no PE SRP 1/2019. O órgão gerenciador previu a aquisição de 2.174 unidades, das quais apenas 109 foram efetivamente empenhadas, o equivalente a aproximadamente 5% do quantitativo estimado. Dos 94 itens registrados, não houve qualquer empenho do gerenciador em 74 deles, e o valor efetivamente empenhado pelo Comando da 11ª Região Militar correspondeu a parcela diminuta do montante originalmente estimado. A instrução registra que foram empenhados apenas R$ 124.738,00, diante de uma contratação estimada em aproximadamente R$ 2,93 milhões.

8. Evidentemente, a mera diferença entre quantidades estimadas e efetivamente adquiridas não seria, isoladamente, suficiente para caracterizar irregularidade. O SRP é, por definição, instrumento flexível, sujeito a modificações das necessidades administrativas e à disponibilidade orçamentária. No caso concreto, entretanto, a magnitude da discrepância, conjugada com a ausência de documentação técnica apta a fundamentar as estimativas e com os demais elementos probatórios reunidos nos processos relacionados, afasta a hipótese de simples imprecisão ordinária de planejamento.

9. A alegação de que a reduzida execução teria resultado da suspensão precoce das aquisições tampouco encontra respaldo nos elementos dos autos. A unidade técnica identificou fornecimentos realizados à própria 11ª Região Militar em outubro de 2019, janeiro e abril de 2020 e, considerando os demais órgãos que utilizaram a ata, aquisições entre setembro de 2019 e agosto de 2020. Os órgãos aderentes, ademais, responderam por expressiva parcela dos quantitativos empenhados.

10. Também não se mostra suficiente a alegação de contingenciamento orçamentário. Ainda que restrições dessa natureza possam legitimamente reduzir aquisições, não explicam, no caso, a dimensão da diferença entre as quantidades estimadas e aquelas de fato demandadas pelo próprio órgão gerenciador.

11. Tenho, portanto, por caracterizada a irregularidade consistente na superestimativa dos quantitativos integrantes da ata, criando-se capacidade de fornecimento substancialmente superior às necessidades do órgão gerenciador e, consequentemente, ambiente propício à comercialização da ata mediante adesões de terceiros.

12. No tocante ao exame da responsabilidade das pessoas físicas, deve ser enfrentada a questão da prescrição, que, diante das conclusões alcançadas na instrução mais recente, modifica o encaminhamento anteriormente cogitado para estes autos.

13. Nos termos da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial considerado para a pretensão punitiva foi 2/8/2019, data de autuação do TC 022.372/2019-9, processo do qual se originaram os sucessivos desdobramentos relacionados ao PE SRP 1/2019.

14. Embora tenham ocorrido, posteriormente, diversos atos de investigação e a constituição de processos específicos destinados ao aprofundamento das apurações, a jurisprudência desta Corte exige, para que atos inequívocos de apuração produzam efeito interruptivo em relação à pessoa física, que haja suficiente individualização do responsável e da conduta a ele imputada.

15. No caso dos Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho, não foram identificados, anteriormente a 2/8/2024, atos de apuração que individualizassem suas condutas para os efeitos previstos na Resolução-TCU 344/2022. Os atos posteriormente praticados, inclusive a instrução de 7/8/2024, ocorreram quando já consumado o prazo prescricional de 5 anos. Por essa razão, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação aos quatro responsáveis.

16. Diversa é a situação da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., pois a prescrição reconhecida quanto às pessoas físicas não alcança automaticamente a sociedade empresária.

17. Conforme bem demonstrado pela AudContratações, a atuação do Grupo Forma vinha sendo examinada de maneira individualizada em processos anteriores e a empresa Forma Office encontrava-se nominalmente identificada nas apurações. Para a pessoa jurídica, os atos praticados no TC 037.420/2021-6 produziram efeitos interruptivos, inclusive a sua audiência, circunstância que impede reconhecer, neste momento, o decurso do prazo prescricional.

18. No mérito, o quadro probatório relativo à empresa é significativamente grave. As evidências coligidas não apontam apenas para eventual benefício reflexo decorrente de falhas do planejamento administrativo. Há elementos concretos indicando ingerência da Forma Office na própria fase interna da contratação, inclusive na elaboração de documentos utilizados pela Administração e na conformação dos itens e quantitativos registrados.

19. Entre as evidências destacadas pela unidade técnica encontram-se arquivos produzidos ou modificados antes da pesquisa formal de preços, estudos preliminares baseados em projeto elaborado pela Forma Office, material destinado a facilitar adesões à ata, comunicações internas relativas à distribuição dos produtos e política de comissionamento associada às vendas decorrentes das atas. Foram também identificadas, em equipamentos do Grupo Forma, minuta de termo de referência e especificações correspondentes àquelas posteriormente utilizadas pela Administração.

20. O conjunto desses elementos permite concluir que a empresa não se limitou a responder a solicitações ordinárias de mercado ou a fornecer informações técnicas sobre seus produtos. Sua participação ocorreu em momento anterior à disputa e alcançou aspectos fundamentais da modelagem

da futura contratação, inclusive aqueles relacionados à formação da demanda administrativa.

21. Essa circunstância é particularmente relevante para a irregularidade aqui examinada. Ao interferir na concepção da contratação e na elaboração de documentos da fase interna, a Forma Office passou a exercer influência justamente sobre a definição dos itens e dos quantitativos que integrariam a ata. A matriz de responsabilização é expressa ao relacionar essa ingerência à geração de quantitativos superestimados destinados a ampliar a possibilidade de vendas mediante adesões de outros órgãos.

22. As justificativas apresentadas pela empresa nos processos relacionados — no sentido de que seria normal a elaboração de projetos de ambientes para potenciais clientes públicos ou o recebimento de documentos durante pesquisas de mercado — não são suficientes para explicar a convergência temporal e material das evidências encontradas, nem a posse antecipada de documentos e especificações posteriormente incorporadas ao certame.

23. Cuida-se, assim, de situação substancialmente distinta daquela dos agentes públicos para os quais não se identificou prova suficiente de participação consciente no conluio. Em relação à Forma Office, o conjunto de indícios é múltiplo, convergente e diretamente relacionado à preparação e exploração comercial da ata.

24. Ainda quanto à Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., verifico que a empresa, embora regularmente chamada em audiência nestes autos, não apresentou manifestação específica, circunstância que autoriza o reconhecimento de sua revelia, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A instrução da AudContratações registrou expressamente que não houve resposta à audiência realizada neste processo.

25. A revelia, contudo, não impede o aproveitamento, em benefício da responsável, dos argumentos defensivos anteriormente deduzidos em processo conexo. Com efeito, a Forma Office apresentou extensa manifestação no TC 037.420/2021-6, na qual enfrentou matérias relacionadas ao mesmo núcleo fático, inclusive quanto à sua participação na fase interna do certame, à pesquisa de preços, às especificações dos itens, à alegação de conluio e à regularidade de sua atuação comercial.

26. Tais razões, embora apresentadas em outro processo, devem ser consideradas na presente deliberação naquilo em que possam aproveitar à empresa, em prestígio ao contraditório, à ampla defesa e à instrumentalidade das formas. Não se trata, portanto, de rejeitar razões de justificativa apresentadas nestes autos — porque elas não foram oferecidas —, mas de reconhecer a revelia da sociedade empresária e, simultaneamente, examinar, em seu benefício, os argumentos defensivos já constantes do TC 037.420/2021-6, como fez a unidade técnica.

27. Feito esse registro, observo que os elementos defensivos anteriormente apresentados não são suficientes para afastar o conjunto probatório produzido nestes autos. Permanecem hígidos os indícios de interferência da Forma Office na fase de planejamento da contratação, inclusive por meio da elaboração de documentos que serviram de base à definição dos itens e quantitativos, além dos demais elementos relativos à estruturação e posterior exploração comercial da ata.

28. Assim, deve ser reconhecida a revelia da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., sem prejuízo do aproveitamento, em seu favor, das razões defensivas anteriormente apresentadas no processo conexo. No mérito, contudo, tais argumentos não afastam a responsabilidade da empresa pelos fatos apurados, permanecendo caracterizados os pressupostos para a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

29. Quanto à consequência sancionatória, entendo configurados os pressupostos para incidência do art. 46 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 271 do Regimento Interno do TCU. A fraude alcançou a própria formação da demanda e o planejamento do certame, criando quantitativos artificialmente ampliados que poderiam posteriormente ser explorados pela empresa mediante adesões à ata.

30. A gravidade da conduta decorre, portanto, não apenas do benefício potencial obtido pela sociedade empresária, mas de sua interferência em fase que deveria permanecer sob domínio da Administração, comprometendo a independência do planejamento da contratação e criando condições para utilização do instituto do registro de preços com finalidade dissociada das necessidades efetivas

do órgão gerenciador.

31. Considero, ademais, que a sanção deve refletir a elevada intensidade da atuação da empresa, sua participação desde a fase interna do procedimento e a finalidade comercial revelada pelo conjunto probatório. Nessas circunstâncias, mostra-se adequada a aplicação da declaração de inidoneidade pelo prazo de cinco anos, limite previsto para a sanção estabelecida no art. 46 da Lei 8.443/1992.

32. Por fim, acompanho as propostas da unidade técnica de dar ciência da deliberação ao Comando do Exército e aos responsáveis, bem como de encaminhar cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal para adoção das providências que entenderem cabíveis.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2765/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.349/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Filipe Caixeta Carvalho (030.220.431-80); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luísa Prado dos Santos (893.941.191-91); Mauricio do Prado Figueiras (021.332.017-77); Raiane Simoes Araújo (012.051.821-01).
4. Órgão/Entidade: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Mauricio do Prado Figueiras; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Raiane Simoes Araujo; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Luísa Prado dos Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços PE SRP 1/2019, gerenciado pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM), tendo por objeto a aquisição 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 procedente;

9.2. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. e do Sr. Filipe Caixeta Carvalho;

9.3. reconhecer a ocorrência de prescrição em relação aos Srs. Luísa Prado dos Santos, Maurício do Prado Figueiras, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho;

9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. para participar de licitação na administração

pública federal, ou ainda nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, caso envolvam recursos da União, pelo período de cinco anos; e

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.325/2025-0
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial
Responsáveis: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
Interessado: Centro de Controle Interno do Exército
Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE), representando Wendel Costa Parente.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. SUPERESTIMATIVA DE ITENS PARA FINS DE COMERCIALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (BARRIGA DE ALUGUEL). AUDIÊNCIAS DA EMPRESA ENVOLVIDA E DOS AGENTES PÚBLICOS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS DEMAIS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. RESPONSÁVEIS JÁ SANCIONADOS POR OUTRAS IRREGULARIDADES NO MESMO CERTAME. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 54:

"***INTRODUÇÃO/HISTÓRICO***

1. *Esta representação se insere no universo de uma série de processos que visam apurar irregularidades cometidas em pregões de mobiliário conduzidos por órgãos da Administração Pública Federal e vencidos por empresas determinadas como "Grupo Forma".*

2. *Isso posto, considerando o Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, de 14/7/2021, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o presente processo, apartado do TC 007.562/2022-5, visa a apuração da irregularidade conhecida como "barriga de aluguel" no contexto do PE SRP 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP).*

3. *O TC 007.562/2022-5, por sua vez, foi constituído como apartado do TC 045.261/2020-2 para apurar as irregularidades do PE SRP 7/2014; já o TC 045.261/2020-2 tem origem na denúncia TC 022.372/2019-9, e tinha o intuito de atender à necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas neste último processo.*

4. *A citada denúncia, então convertida em representação da UT, abordou apenas os PE SRP 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM) e pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), respectivamente, tendo como beneficiárias as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55), doravante indicada pela forma reduzida "**Forma Office**", e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ: 26.365.896/0001-04), doravante "**Forma Style**". As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.*

5. *Salienta-se que o histórico mais detalhado relativo aos processos mencionados se encontra na instrução pretérita (peça 21) e, visando conferir maior objetividade e concisão na presente peça instrutória, não se julga oportuna ou conveniente a repetição do histórico completo, já que o resumo apresentado é suficiente para que se faça a contextualização do caso em exame.*

6. *Nessa conjuntura, foi empreendida, por esta Unidade Técnica, análise relativa à ocorrência da irregularidade mencionada no bojo do PE SRP 7/2014, ocasião em que, com base em um amplo e robusto conjunto de evidências, concluiu-se pela ocorrência da irregularidade, fato que ensejou a realização de audiências dos responsáveis que teriam dado causa à irregularidade.*

7. *Assim sendo, serão examinadas, na seção seguinte, as manifestações apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências realizadas; diante da possibilidade de aplicação de sanções, também será analisada a eventual ocorrência de prescrição processual.*

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das audiências realizadas

8. *Inicialmente, antes que se proceda a análise das audiências realizadas relativas à irregularidade de "barriga de aluguel", deve-se pontuar que os agentes ouvidos no presente processo também foram instados no bojo do processo originário (TC 007.562/2022-5), situação na qual os agentes em questão já tiveram suas defesas apreciadas, conforme Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

9. *Assim sendo, visando conferir uniformidade nos entendimentos desta Unidade Técnica, as conclusões obtidas e ratificadas pelo Ministro relator que sejam aplicáveis ao presente caso serão reproduzidas, no que couber, considerando as particularidades de cada irregularidade e as consequentes nuances relativas às condutas, ao nexo causal e à culpabilidade do responsável.*

10. *Ademais, salienta-se que o exame relativo à prescrição e à continuidade do processo será empreendido em seção específica destinada para este fim.*

11. *Isso posto, passa-se à análise das manifestações de defesa apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência.*

Responsável: Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58)

Documentos apresentados pelo responsável:

12. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado à peça 49.*

Razões de justificativa do responsável:

13. *O responsável inicia sua defesa registrando que os fatos remontam a 2014 e que o lapso superior a dez anos dificulta a reconstrução minuciosa dos acontecimentos, sem, contudo, impedir o pleno exercício do contraditório; esclarece que sua imputação decorre exclusivamente da manifestação de concordância ao Termo de Referência elaborado pelo setor competente (peça 49, p. 1-2).*

14. *Em seguida, sustenta que a responsabilidade administrativa possui natureza subjetiva e exige individualização da conduta, nexo causal e demonstração de dolo ou erro grosseiro; argumenta que sua mera participação formal no procedimento não permite presumir adesão a eventual irregularidade praticada por terceiros ou posteriormente identificada pelos órgãos de controle (peça 49, p. 2-4).*

15. *Quanto à sua efetiva participação, afirma que não elaborou o TR, não definiu quantitativos, não realizou pesquisas de mercado nem participou da condução ou execução da ata; acrescenta que sua concordância não possuía aptidão jurídica para autorizar, impedir ou modificar o procedimento, defendendo também que o Projeto Reduzido possuía finalidade orçamentária e não delimitava o objeto da licitação (peça 49, p. 4-5).*

16. *No tocante à superestimativa, argumenta que a unidade técnica teria inferido a irregularidade com base na baixa execução posterior, mediante juízo retrospectivo; sustenta que não foram identificados quantitativos especificamente excessivos nem apresentada metodologia alternativa, acrescentando que a dimensão física e operacional do BGP era compatível com o mobiliário planejado (peça 49, p. 5-8).*

17. *A defesa também atribui a reduzida execução da ata à alteração superveniente do cenário orçamentário e ressalta que o SRP não gera obrigação de aquisição; assim, entende que a diferença entre quantitativos estimados e adquiridos não comprova artificialidade da demanda nem prejuízo ao erário (peça 49, p. 8-9).*

18. *Quanto à ausência de estudo técnico específico, sustenta que a legislação vigente em 2014 não exigia documento nos moldes posteriormente estabelecidos pela IN Seges/ME 40/2020; acrescenta que havia planejamento administrativo materializado no próprio processo e que não foi demonstrado que eventual estudo adicional resultaria em quantitativos diferentes (peça 49, p. 9-11).*

19. *No que concerne às atribuições funcionais, afirma que, como Fiscal Administrativo, não possuía competência para elaborar ou revisar tecnicamente os quantitativos nem para conduzir a licitação ou gerir a ata; invoca, nesse sentido, a segregação de funções e sustenta que não se pode responsabilizar agente por providências inseridas na esfera de competência de outros setores (peça 49, p. 11-13).*

20. *Ademais, sustenta ter atuado de boa-fé e amparado pela confiança legítima nos setores técnico e jurídico; ressalta que o procedimento foi submetido à Assessoria Jurídica, que não apontou irregularidades relacionadas aos quantitativos ou ao planejamento, razão pela qual não seria razoável exigir que identificasse desconformidade não percebida pelos órgãos especializados; nesse contexto, busca afirmar, repetidas vezes, que não havia, à época dos fatos, circunstâncias que pudessem vir a levantar dúvidas razoáveis sobre a legalidade e razoabilidade dos quantitativos estimados pelos setores técnicos competentes (peça 49, p. 14-17).*

21. *Por fim, defende a inexistência de dolo, erro grosseiro e nexo causal, destacando a ausência de vínculo ou vantagem decorrente da empresa vencedora e a inexistência de demonstração técnica da irregularidade; requer, assim, o acolhimento das justificativas, o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento do processo quanto à sua pessoa (peça 49, p. 17-20).*

Análise:

22. *As teses apresentadas pelo responsável podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:*

a) atuação meramente formal, limitada à concordância com o Termo de Referência, sem ingerência ou competência de revisão técnica sobre quantitativos, pesquisas, certame ou execução da

ata;

b) ausência de demonstração técnica da superestimativa por parte da Unidade Técnica, pois a conclusão teria sido extraída da baixa execução posterior (interpretação retrospectiva), sem indicação objetiva dos quantitativos excessivos;

c) influência de fatores supervenientes na execução da ata, especialmente restrições orçamentárias, ressaltando-se o caráter estimativo e não vinculante do Sistema de Registro de Preços;

d) inexistência de obrigação de ETP nos moldes atuais, sendo indevida a aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020; sustenta, ainda, que houve planejamento administrativo;

e) segregação de funções, boa-fé e confiança legítima, pois o Termo de Referência foi elaborado pelos setores técnicos competentes e o procedimento foi aprovado pela Assessoria Jurídica; e

f) ausência de nexo causal, dolo ou erro grosseiro, não havendo prova de vínculo com a empresa vencedora, vantagem indevida ou participação consciente na irregularidade.

23. *Diante das alegações apresentadas, sobretudo em relação àquelas relativas às atribuições do responsável, entende-se pertinente que sejam trazidos trechos do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, atinentes à defesa apresentada pelo Sr. Gustavo no contexto do TC 007.562/2022-5:*

21. Iniciando a apreciação das razões de justificativa apresentadas pelo Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, antecipo que acolherei o exame da AudContratações, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

22. Com efeito, as alegações do responsável não são suficientes para afastar integralmente sua responsabilidade pelos fatos apurados. Embora o agente sustente que exercia função meramente assessória e que não participou diretamente da elaboração de diversos elementos do certame, é inegável que sua atuação como Fiscal Administrativo e signatário do Termo de Referência ultrapassava atribuições meramente formais ou protocolares. Ao subscrever documento essencial ao planejamento da contratação, aderiu ao seu conteúdo e assumiu o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições nele estabelecidas.

24. Da mesma forma, entendo que não merecem acolhida as justificativas relacionadas ao excesso de detalhamento das especificações técnicas, às exigências desproporcionais de certificações e laudos, ao agrupamento de itens heterogêneos em lotes, à exigência de declaração do fabricante e à adoção de modelagem de contratação potencialmente restritiva à competitividade. Como bem observou a unidade técnica, tratava-se de irregularidades ostensivas, perceptíveis pela simples análise dos documentos que integravam a fase interna da contratação, não dependendo de investigações complexas ou de conhecimentos especializados para serem identificadas.

25. É certo que não há elementos suficientes para concluir pela participação do responsável em eventual conluio entre agentes públicos e particulares ou mesmo para afirmar que possuía conhecimento das fraudes posteriormente reveladas pelas investigações da Polícia Federal. Todavia, a responsabilização ora examinada não decorre da prática direta desses ilícitos, mas da omissão relevante no exercício de suas atribuições de fiscalização e controle. A aprovação e o encaminhamento de procedimento permeado por ilegalidades evidentes revelam, no mínimo, elevado grau de negligência incompatível com os deveres inerentes ao cargo.

26. Nessa linha, considero acertada a conclusão da unidade instrutiva de que a conduta do responsável caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, uma vez que deixou de adotar cautelas elementares que poderiam ter evitado ou mitigado parte significativa das irregularidades verificadas no certame. A circunstância de o edital ter sido submetido à apreciação jurídica ou de determinadas práticas serem utilizadas em outros órgãos não afasta o dever individual de diligência dos agentes responsáveis pela condução do processo licitatório.

27. Dito de outra forma, é possível afirmar que a atuação diligente do responsável, dentro do padrão de conduta esperado de um agente público, teria evitado todas as irregularidades observadas no certame.

24. *Nota-se que parte da tese defensiva apresentada pelo responsável no processo originário se repete no presente processo e, por conseguinte, já foi apreciada por esta Corte de Contas (em especial no que diz respeito à atuação meramente formal, à confiança legítima em outros setores e à ausência de participação na fraude), ocasião em que se julgou pelo acolhimento parcial das razões de justificativa.*

25. *Tal conclusão, contudo, não deve ser aplicada diretamente no presente caso, já que as irregularidades tratadas no processo originário, apesar de partirem da mesma conduta, não se confundem com a irregularidade tratada no presente processo, de sorte que devem ser avaliadas as circunstâncias fáticas e as divergências entre ambas.*

26. *Sobre a eventual participação na fraude, verifica-se que a ausência de elementos probatórios capazes de sustentar conclusão nesse sentido se mantém, não havendo novas evidências capazes de comprovar que o agente atuou em conluio com o Grupo Forma, razão pela qual se mantém o julgamento feito no Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual foi considerado que os elementos eram insuficientes para concluir pela participação do responsável no conluio mencionado.*

27. *Em relação à atuação meramente formal no procedimento, também se verifica que não há elementos novos capazes de alterar o entendimento já formulado, de tal sorte que tal tese também não merece prosperar, pois, ao subscrever documento essencial, o agente aderiu ao seu conteúdo e assumiu o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições nele estabelecidas.*

28. *Resta, portanto, verificar se, à época dos fatos, seria exigível conduta diversa do responsável quanto à estimativa dos quantitativos; em outras palavras, deve-se avaliar se os elementos que constam nos autos tornam razoável, para o Fiscal Administrativo, a estimativa utilizada.*

29. *Nesse contexto, torna-se pertinente a alegação do responsável de que seria indevida a aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020, pois, de fato, tal norma não pode ser utilizada como argumento de reprovabilidade da conduta e, por essa razão, rememora-se o que diziam os normativos vigentes à época sobre as estimativas de quantitativos para contratações em registros de preços:*

***Lei 8.666/1993**:*

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

(...)

*§ 7º **Nas compras deverão ser observadas, ainda**:*

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

*II **- a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, **cuja estimativa será obtida**, sempre que possível, **mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação**;*

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

***Decreto 7.892/2013**:*

*Art. 9º edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e **contemplará, no mínimo**:*

(...)

*II **- estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador** e órgãos participantes;*

30. *Também deve-se pontuar a jurisprudência do tema à época, situação na qual verifica-se que, no Acórdão 2155/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, foi assentado que a definição das quantidades deveria utilizar "o consumo e utilização prováveis como parâmetro para*

fixação dos quantitativos", mediante técnicas adequadas de estimação, em aplicação direta do art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993.

31. *No Acórdão 392/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro José Jorge, o Tribunal entendeu que não bastava à Administração indicar os quantitativos pretendidos, sendo necessário demonstrar os elementos utilizados para sua definição; naquele caso, determinou-se que fosse informado "como o órgão estimou o consumo mensal de insumos", mediante apresentação do histórico de demanda correspondente; ainda, no voto condutor do citado acórdão, o eminente Ministro relator afirmou que, embora não fosse razoável exigir precisão absoluta dos quantitativos em um SRP, a Administração deveria ao menos demonstrar como alcançara a estimativa global.*

32. *De forma semelhante, o Acórdão 4411/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, consignou que a utilização do sistema de registro de preços não eximia a Administração de definir, ainda que de forma estimativa, os quantitativos que poderiam ser adquiridos durante a vigência da ata; para tanto, deveriam ser consideradas as expectativas de consumo do órgão para o respectivo período.*

33. *Registre-se, ainda, que o relatório do Acórdão 3891/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz, que contou com a anuência do eminente Ministro, cita que, ainda que se considerem as características inerentes ao sistema de registro de preços, as quantidades estimadas não podem ser superestimadas, sendo obrigatória a observância pelo órgão licitante do art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993.*

34. *Também merece menção o Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, no qual se afirma, de forma expressa, que "o planejamento da contratação é obrigatório".*

35. *Por fim, salienta-se o Acórdão 1163/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual foi determinado ao órgão que fizesse constar dos processos de contratação a justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, contendo a relação entre demanda prevista e quantidade a ser contratada.*

36. *Logo, ainda que não fosse exigível, à época, a elaboração ETP nos moldes atuais e embora o Sistema de Registro de Preços possua caráter estimativo, sem implicar na obrigatoriedade de aquisição, todo o arcabouço normativo e jurisprudencial exposto demonstra, de forma inequívoca, que era obrigatório que as contratações fossem adequadamente planejadas, de sorte que os quantitativos estabelecidos deveriam encontrar respaldo em elementos técnicos, históricos de consumo, memórias de cálculo ou metodologia idônea de estimação, ainda que tais elementos não estivessem formalizados em documento denominado Estudo Técnico Preliminar.*

37. *Ademais, conforme exposto, além da adequada estimativa dos quantitativos, também era necessária justificativa específica da necessidade dos bens pretendidos, já que o próprio ato de licitar gera custos à Administração.*

38. *Nesse contexto, procedeu-se a nova análise do processo administrativo relativo ao PE SRP 7/2014 (peças 8-10), na qual se verificou que:*

a) o documento nomeado como "justificativa da aquisição" (peça 8, p. 6-8) fundamenta, de forma genérica, a necessidade de aquisição de "material permanente" em função das instalações/do tamanho do BGP, sem especificar, contudo, quais seriam esses materiais e a razão pela qual eles seriam essenciais para a execução das atividades da Organização Militar;

b) o Projeto Reduzido 1/2014 - S4 (peça 8, p. 162-166) se refere à aquisição de material permanente ***de informática****, e, com base nesse projeto, o Fiscal Administrativo solicitou providências para aprovação do projeto e o Ordenador de Despesas determinou que a Salc utilizasse a modalidade de pregão por SRP para viabilizar o citado projeto, o que resultou no PE SRP 7/2014;*

c) não há qualquer outro documento no processo licitatório que apresente justificativa da necessidade ou dos quantitativos estimados.

39. *Observa-se, portanto, que a justificativa da aquisição, ainda que genérica, diz respeito à aquisição de "material permanente", o projeto que embasa a contratação é relativo a material permanente* ***de informática*** *e o pregão resultante de ambos os documentos contemplou a aquisição de*

mobiliários.

40. *Sobre o citado projeto, a defesa afirmou que "o Projeto Reduzido possuía finalidade eminentemente orçamentária e destinava-se a viabilizar a descentralização dos recursos, não tendo por propósito delimitar o objeto da futura licitação" (peça 49, p. 4); em outras palavras, a própria defesa reconhece que o projeto era elaborado com o único intuito de obter recursos, não havendo qualquer relação com a licitação, de sorte que o recurso destinado à aquisição de materiais de informática poderia ser empregado em aquisições de objeto completamente diferentes.*

41. *Por fim, deve-se ressaltar que o tamanho da unidade, isoladamente, não constitui justificativa suficiente para a aquisição de mobiliário, pois se trata de fundamento genérico aplicável a diversos objetos; o próprio caso concreto evidencia essa insuficiência, uma vez que projeto destinado a material de informática foi posteriormente relacionado à aquisição de mobiliário, o que torna imprescindível a apresentação de justificativa detalhada relativa à necessidade de aquisição do material pretendido, fato que não se verificou.*

42. *Todo o exposto permite afirmar que* ***não há no processo licitatório qualquer justificativa específica e tecnicamente adequada para a aquisição de mobiliário****, de maneira que, no caso concreto, o planejamento relativo ao pregão se mostra substancialmente insuficiente, afinal, criou-se uma demanda sem qualquer estudo, parecer, projeto ou instrumento técnico congênere que pudesse vir a justificar a necessidade da realização do processo licitatório.*

43. *A citada sistemática adotada pelo órgão, além de gerar ineficiência administrativa e estar em desacordo com os normativos e a jurisprudência trazida, cria ambiente fértil para a prática de fraudes, afinal, a ausência de planejamento e da exposição da necessidade da contratação permite que as licitações sejam realizadas sem qualquer justificativa.*

44. *Rememora-se que, dos 111 itens previstos na ata resultante do PE SRP 7/2014, o órgão gerenciador não realizou qualquer empenho em 97 itens (ou seja, 87,39% dos itens não contaram sequer com uma aquisição por parte do gerenciador); somado a isso, dos 1.350 itens previstos* ***para o gerenciador*** *(em função das respostas apresentadas pelas defesas, convém destacar que esse foi o quantitativo previsto apenas para o BGP), o órgão empenhou apenas 56, representando execução de 4,15% do estimado.*

45. *Logo, como consequência fática da citada sistemática, foi realizado pregão potencialmente desnecessário ao órgão, já que outros meios, como adesão a atas existentes, poderiam ser mais adequados para atender a real demanda do BGP, ou, minimamente, superdimensionado, considerando o quantitativo executado; o citado pregão, por sua vez, foi fraudado e direcionado ao Grupo Forma, conforme julgado mediante Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

46. *Por conseguinte, apesar de não haver evidências suficientes para comprovar que o gestor atuou em conluio com a empresa fraudadora, a sua conduta omissiva permitiu que fosse realizada licitação sem planejamento, fato que contribuiu e criou condições para que fosse consumada a fraude à licitação, tornando, portanto, sua conduta reprovável e passível de responsabilização.*

47. *Considerando, portanto, que a necessidade da contratação e os quantitativos estimados não encontram fundamentação adequada e suficiente, julga-se que era exigível conduta diversa por parte do gestor, afinal, conforme visto, o planejamento e a adequada fundamentação para os quantitativos se faziam necessários e, ainda assim, o agente em destaque aprovou a continuidade do processo sem intervir, permitindo, assim, a ocorrência de irregularidades graves.*

48. *Convém ressaltar que a restrição orçamentária mencionada não é capaz de justificar tamanho descompasso entre o quantitativo estimado e o efetivamente executado, afinal, espera-se que a execução inferior seja compatível com a restrição imposta, porém, pelos dados informados pelo gestor, o orçamento de 2015 representaria 25,53% do orçamento de 2014 (peça 49, p. 8), percentual significativamente superior aos 4,15% verificados.*

49. *Ademais, verifica-se que o valor estimado para mobiliário foi de R$ 2.830.431,67, o que ultrapassa os orçamentos informados dos anos de 2013 (R$ 617.177,13) e 2014 (R$ 379.655,10),*

somados, em 2,84 vezes, demonstrando total incompatibilidade entre a realidade orçamentária do órgão e a estimativa realizada, corroborando ainda mais a conclusão de que os quantitativos foram superestimados.

50. *Tal fato refuta, inclusive, a alegação do responsável de que o planejamento da contratação, realizado em 2014, teria sido construído com base na execução orçamentária.*

51. *Sobre o eventual julgamento retrospectivo alegado, verifica-se que a defesa não considera integralmente os fundamentos utilizados por esta Unidade Técnica ao atribuir a conclusão exclusivamente à baixa execução da ata; em função disso, com o fito de eliminar qualquer eventual dúvida, julga-se pertinente pontuar todos os elementos que levam à mencionada conclusão:*

a) não há, no processo licitatório, qualquer documento que demonstre que o BGP necessitava adquirir mobiliários;

b) de igual forma, não há qualquer estudo, parecer técnico ou instrumento congênere que dê fundamentação ou base técnica para os quantitativos estimados;

c) a justificativa da necessidade da contratação que consta no processo licitatório é genérica e se refere a "materiais permanentes", sem especificar o tipo de material, além de encontrar base no tamanho do órgão, o que não constitui fundamento adequado justamente por seu caráter genérico;

d) conforme dados trazidos pelo responsável, o quantitativo previsto é totalmente incompatível com o orçamento recente do órgão, afinal, nos anos de 2013 e 2014, o montante descentralizado é quase três vezes menor que o dispêndio previsto para o PE SRP 7/2014;

e) o Tribunal, por meio do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, julgou que o PE SRP 7/2014 foi fraudado e direcionado para o Grupo Forma, que, por sua vez, realizava ingerências na fase interna do certame, modificando o conteúdo de documentos como Editais e Termos de Referência;

f) entre as principais práticas fraudulentas atribuídas ao Grupo Forma estava a comercialização direta de itens registrados em atas por meio de adesões previamente articuladas; e

g) foi verificado que, nas licitações fraudadas, era comum o baixo empenho dos órgãos gerenciadores e o elevado número de empenho dos órgãos "carona", tal como visto no caso do PE SRP 7/2014.

52. *Logo, ao contrário do que busca afirmar a defesa, a conclusão pela superestimativa de quantitativos não está baseada unicamente nos números relativos à execução da ata, já que, conforme visto, encontra respaldo em amplo e robusto conjunto probatório, não se sustentando, portanto, tal tese.*

53. *Pontua-se também que o dever primário de demonstrar a necessidade da contratação e a razoabilidade dos quantitativos licitados é do órgão licitante; diante da ausência de planejamento verificada, da falta de qualquer fundamentação para os quantitativos estimados e do amplo conjunto probatório apontando para a ocorrência de fraude, torna-se lógica a conclusão de que os quantitativos foram artificialmente inflados com o intuito de favorecer o Grupo Forma, ampliando a margem disponível para comercialização dos itens da ata mediante adesões, sem a necessidade de licitação.*

54. *Não procede, portanto, a alegação de que caberia ao TCU demonstrar isoladamente a incompatibilidade entre os quantitativos estimados e as necessidades do órgão; a ausência de documentos que fundamentem as estimativas constitui elemento objetivo da irregularidade e, apreciada em conjunto com os demais indícios, reforça a conclusão pela superestimativa. Ademais, embora os gestores tivessem o dever de justificar os quantitativos no processo licitatório, tampouco apresentaram, em audiência, elementos capazes de demonstrar sua razoabilidade.*

55. *Apreciados todos os pontos de defesa apresentados pelo responsável, verifica-se que, mesmo não havendo elementos suficientes para comprovar o elemento subjetivo do dolo, a sua conduta omissiva, eivada de erro grosseiro, em especial no que diz respeito aos quantitativos estimados sem qualquer respaldo ou fundamentação técnica, permitiu que os quantitativos fossem*

inflados de forma artificial, dando consecução à irregularidade objeto do presente processo, razão pela qual se opina pelo ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa.*

56. *Não obstante, ainda que o responsável não tenha alegado bis in idem na aplicação de eventual penalidade, as manifestações apresentadas pelos outros agentes ouvidos em audiência devem ser aproveitadas, no que couber, ao Sr. Gustavo e, nesse contexto, será proposto que se* ***deixe de aplicar a sanção de multa****, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

Responsável: Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20)

Documentos apresentados pelo responsável:

57. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado à peça 52.*

Razões de justificativa do responsável:

58. *O responsável sustenta, em síntese, que a imputação de "barriga de aluguel" decorre essencialmente de sua condição de Comandante e Ordenador de Despesas do BGP e da aprovação do Termo de Referência; defende que não participou da definição dos quantitativos ou de eventual ajuste com o Grupo Forma, cujas práticas somente teriam sido reveladas anos depois por investigações especializadas; também ressalta que, conforme julgado no TC 007.562/2022-5, restou comprovada a não participação do defendente em conluio ou fraude no PE SRP 7/2014 (peça 52, p. 4-9).*

59. *Preliminarmente, alega coisa julgada administrativa e violação ao ne bis in idem, uma vez que o mesmo Pregão SRP 7/2014 já foi apreciado no TC 007.562/2022-5, resultando na aplicação de multa de R$ 70.000,00; argumenta ainda que a conduta do responsável já teria integrado a avaliação de sua culpabilidade naquele processo, não podendo fundamentar nova sanção em feito apartado, já que a eventual imputação teria origem do mesmo ato já julgado no citado processo; também salienta que a questão da superestimativa de quantitativos já foi expressamente considerada no voto do Ministro relator que fundamentou a aplicação da multa mencionada (peça 52, p. 9-11).*

60. *Também suscita a prescrição da pretensão punitiva; argumenta que sucessivos desmembramentos processuais não reiniciam a contagem do prazo, que houve paralisação material superior a três anos e ausência de apuração individualizada de sua conduta, invocando ainda a unicidade da interrupção prescricional e, subsidiariamente, a prescrição quinquenal contada dos fatos ocorridos em 2014; sintetiza as teses de prescrição em tabela constante no item 3.2.7 do seu documento de defesa, juntado à página 22 da peça 52 (peça 52, p. 12-22).*

61. *Nesse contexto, ressalta que o próprio Relator reconheceu dúvidas quanto à prescrição e à possibilidade de o lapso superior a dez anos prejudicar o contraditório e a ampla defesa; em função disso, requer, subsidiariamente, o arquivamento sem julgamento de mérito diante do óbice ao contraditório material decorrente do transcurso do tempo (peça 52, p. 21-22 e 41-42).*

62. *No mérito, afirma que o TCU já afastou sua participação em conluio, fraude ou favorecimento ao Grupo Forma; acrescenta que deixou o comando e a função de Ordenador de Despesas em 12/12/2014, imediatamente após os últimos atos do certame, razão pela qual não possuía ingerência sobre empenhos, adesões ou demais atos de execução posteriormente utilizados para fundamentar a acusação (peça 52, p. 23-26).*

63. *Quanto à suposta superestimativa, sustenta que a auditoria teria realizado análise retrospectiva inadequada, tomando a baixa execução posterior como prova de falha no planejamento; argumenta que o quantitativo próprio do BGP era compatível com sua capacidade de absorção e que o volume global resultava da consolidação das demandas de treze unidades participantes autônomas; nesse momento, o defendente afirma que a Unidade Técnica sequer promoveu levantamento patrimonial visando identificar que a demanda que consta na ata seria incompatível com a estrutura da Unidade (peça 52, p. 26-28).*

64. *A defesa acrescenta que o SRP possui natureza estimativa e não impõe aquisição integral dos quantitativos registrados; afirma que a baixa execução poderia decorrer de contingenciamentos,*

alterações de prioridades e sucessão de comando, ao passo que as adesões eram faculdade prevista na legislação e não estavam sob sua gestão após o desligamento da unidade; argumenta adicionalmente que os critérios utilizados pela Unidade Técnica para definir a razoabilidade dos quantitativos estimados seriam subjetivos e desprovidos de parâmetro normativo objetivo, de sorte, no seu entendimento, seria necessário que fosse demonstrada incompatibilidade física entre o quantitativo registrado e a realidade da unidade (peça 52, p. 28-31).

65. *Ainda afirma que o baixo percentual de empenho não seria peculiaridade do PE SRP 7/2014, mas de um padrão sistêmico de todo o Exército, citando, nesse contexto, que, conforme trazido por esta Unidade Técnica, diferentes organizações militares apresentaram percentuais de empenho semelhantes ou inferiores ao verificado no caso em apreço (peça 52, p. 31).*

66. *No que concerne ao Grupo Forma, sustenta que a elaboração de catálogos, a captação de "caronas" e outras práticas comerciais ocorreram no âmbito privado e após a formalização da ata; ressalta que não há prova de contato, vantagem ou ingerência do responsável nessas atividades, cuja responsabilização equivaleria à imputação de atos praticados por terceiros (peça 52, p. 32-34).*

67. *Ademais, argumenta que a fase interna foi devidamente motivada conforme as exigências vigentes em 2014 e questiona a aplicação de normas posteriores para exigir estudo técnico nos moldes atuais; defende, ainda, que sua atuação se apoiou nos setores especializados, na segregação de funções e na confiança legítima nos documentos técnicos e jurídicos submetidos à sua aprovação, citando a "doutrina do assinar e confiar"; sobre o Projeto Reduzido 1/2014-S4, alega que o documento teria finalidade exclusivamente orçamentária, visando a descentralização de recursos, não delimitando, desta forma, o objeto da futura licitação (peça 52, p. 34-37).*

68. *Por fim, invoca as dificuldades reais inerentes ao comando de uma unidade operacional de grande porte e sustenta a inexistência de dolo, erro grosseiro ou nexo causal; argumenta que sua posição hierárquica não permite presumir ciência da irregularidade e que nova sanção seria desproporcional, requerendo o arquivamento por bis in idem ou prescrição e, no mérito, o afastamento integral da responsabilidade (peça 52, p. 37-42).*

<u>Análise:</u>

69. *Inicialmente, convém salientar que o núcleo meritório das defesas apresentadas pelo Sr. Virgínio e pelo Sr. Gustavo se assemelha de forma significativa, já que há convergência nas seguintes teses:*

a) ausência de responsabilidade subjetiva, pois ambos sustentam que não houve demonstração individualizada de dolo, erro grosseiro ou nexo causal entre suas condutas e a irregularidade;

b) atuação formal/institucional e ausência de autoria técnica, uma vez que sua conduta teria se limitado à aprovação de documentos elaborados pelos setores competentes, sem participação na definição dos quantitativos ou demais aspectos técnicos da contratação;

c) ausência de demonstração técnica da superestimativa, uma vez que a conclusão teria sido extraída principalmente da baixa execução posterior, mediante análise retrospectiva do planejamento;

d) compatibilidade dos quantitativos e natureza estimativa do SRP, defendendo que as quantidades deveriam ser avaliadas conforme as necessidades do BGP e que o registro não impunha aquisição integral;

e) inexistência de obrigação de ETP nos moldes atuais, com crítica à aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020 e defesa da análise segundo a legislação vigente em 2014;

f) finalidade meramente orçamentária do Projeto Reduzido 1/2014, que, segundo ambas as defesas, destinava-se à descentralização de recursos e não delimitava os bens que poderiam integrar a futura licitação;

g) influência de fatores supervenientes na baixa execução, especialmente contingenciamentos/reduções orçamentárias e alterações de prioridades, que impediriam utilizar a execução posterior como prova automática de superestimativa originária;

h) segregação de funções, boa-fé e confiança legítima, sustentando que os atos técnicos competiam a setores especializados e que o procedimento foi submetido à análise jurídica sem apontamento da irregularidade; e

i) ausência de vínculo com o Grupo Forma, não havendo, segundo as defesas, prova de ajuste, vantagem indevida ou participação consciente em favorecimento empresarial.

70. *No que diz respeito à alegação de que sua conduta teria sido meramente formal, baseada na confiança nos setores técnicos competentes, e que não há comprovação de vínculo com o Grupo Forma, embora as teses sejam semelhantes, as condições personalíssimas das condutas exigem que ambos os casos sejam apreciados de forma autônoma.*

71. *Destarte, ganha relevância o voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, sobre o tema, já que o responsável apresentou manifestação de mesmo teor em sua resposta à audiência formulada no TC 007.562/2022-5:*

12. *A defesa do Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro sustentou, em síntese, que sua responsabilização decorreria exclusivamente da assinatura formal de documentos elaborados por setores técnicos competentes, sem qualquer demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro. Também argumentou que os indícios de fraude e direcionamento somente vieram à tona anos após a realização do certame, por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias especializadas do TCU, não sendo razoável exigir do gestor a identificação de irregularidades que sequer haviam sido detectadas pelos órgãos de controle à época.*
13. *Prosseguindo com a exposição das razões de justificativa do referido responsável, ele defendeu, ainda, que atuou dentro da estrutura organizacional prevista nos regulamentos do Exército, limitando-se às atribuições inerentes ao cargo de Ordenador de Despesas, com legítima confiança nos trabalhos desenvolvidos pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC).*
14. *Por fim, a sua defesa também alegou que as exigências e procedimentos adotados no Pregão SRP 7/2014 seguiam modelos amplamente utilizados por outras unidades da Administração Pública, inexistindo qualquer inovação ou sinal evidente de irregularidade que justificasse atuação diversa. Nesse sentido, o responsável afirmou não haver nos autos qualquer elemento que demonstre sua participação em suposto conluio, favorecimento de licitantes ou vínculo com os demais envolvidos, ressaltando que a própria Operação Burolano não identificou sua participação em tratativas ilícitas.*
15. *Assim, o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro argumentou que inexiste nexo causal entre sua atuação e as irregularidades apuradas, bem como elementos que caracterizem culpa grave ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de qualquer responsabilização, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da pessoalidade das sanções.*
16. *Em atenção a tais argumentos, a unidade instrutiva reconheceu que o Coronel Virgínio Augusto Corrieri de Castro não poderia ser responsabilizado por irregularidades ocultas e conluios somente descobertos anos depois por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias desta Corte de Contas. Nesse sentido, a AudContratações considerou plausível a alegação de que fraudes na pesquisa de preços e ajustes ilícitos entre agentes públicos e a empresa vencedora não eram identificáveis pelos meios ordinários de controle disponíveis à época, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal que afasta a responsabilização de gestores por conluios desconhecidos.*
17. *Todavia, a instrução concluiu que tal circunstância não afasta sua responsabilidade por falhas evidentes e perceptíveis no próprio edital e no termo de referência, como a superestimativa de quantitativos, o excesso de detalhamento do objeto, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, a exigência de declaração do fabricante e a fixação de prazos exíguos para apresentação de propostas. Destaca-se, ainda, que o Coronel participou de praticamente todas as etapas do certame e permitiu a concentração de atribuições em determinados agentes, em afronta ao princípio da segregação de funções, fragilizando os controles internos da unidade e favorecendo a ocorrência de irregularidades.*
18. *Portanto, em linha com o entendimento da AudContratações, embora não se tenha comprovado a participação do Sr. Virgínio Augusto Corrieri de Castro em conluio ou fraude, considero configurada*

a culpa grave do responsável, caracterizada por erro grosseiro decorrente da deficiência de supervisão e da ausência de controles adequados, enquadrando sua conduta na hipótese de responsabilização prevista no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

19. *Por essas razões, devem ser acolhidas parcialmente suas justificativas e considero que caiba a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em razão das seguintes condutas irregulares: i) ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinado; ii) injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes; iii) exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada; iv) modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo; v) excesso de detalhamento da especificação dos itens; vi) excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas; e vii) fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços*

72. *Em função do exposto, diante da ausência de novos elementos capazes de alterar os entendimentos já formulados e considerada a unicidade das condutas, conclui-se que, sobre os aspectos mencionados, devem ser mantidas as conclusões anteriormente alcançadas.*

73. *Sobre a razoabilidade da estimativa dos quantitativos, verifica-se que o Sr. Virgínio inova em relação ao Sr. Gustavo ao afirmar que a baixa execução da ata seria um fenômeno sistêmico no Exército, argumentando que reduzidos percentuais de empenho ocorreram em diversas organizações militares, não constituindo, portanto, indício específico de atuação irregular do defendente.*

74. *Ocorre que a eventual ocorrência de baixos percentuais de execução em outras organizações militares apenas sugere que se tratava de falha sistêmica do Exército e não afasta a necessidade de que cada contratação seja adequadamente planejada nem justifica, por si só, as deficiências identificadas no PE SRP 7/2014.*

75. *As demais alegações já foram examinadas no tópico anterior e, como a nova tese apresentada não altera os fundamentos ali desenvolvidos, permanecem insuficientes os argumentos destinados a conferir razoabilidade aos quantitativos estimados.*

76. *Superadas tais questões, passa-se à análise dos seguintes apontamentos apresentados pelo Sr. Virgínio que não foram mencionados pelo Sr. Gustavo:*

a) prescrição da pretensão punitiva, inclusive intercorrente, pela ausência de apuração individualizada e pela impossibilidade de renovação do prazo mediante simples desmembramentos processuais;

b) prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, em razão do transcurso de mais de dez anos desde os fatos;

c) ruptura do nexo causal pela saída do BGP, pois deixou o comando em dezembro de 2014 e não participou da execução posterior da ata;

d) ausência de responsabilidade pelos quantitativos das unidades participantes, definidos autonomamente pelas treze unidades integrantes do registro de preços;

e) ausência de responsabilidade pelas adesões e práticas comerciais posteriores, realizadas por outros órgãos e pelo Grupo Forma após a formalização da ata; e

f) coisa julgada administrativa, ne bis in idem, violação à proporcionalidade, razoabilidade e ao limite legal da multa, diante da possibilidade de aplicação de sanção relativa ao mesmo pregão já apreciado.

77. *Isso posto, convém ressaltar que tanto a prescrição quanto o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em decorrência do interstício temporal serão objeto de análise a ser realizada em seção específica para este fim.*

78. *Em relação ao tema da eventual ruptura do nexo causal em decorrência da saída do BGP, entende-se que a conduta imputada ao responsável se consumou na fase de planejamento/aprovação do certame, já que as eventuais consequências verificadas estão estreitamente vinculadas às falhas detectadas no planejamento.*

79. *Logo, entende-se que tal fato não pode ser utilizado como excludente de culpabilidade do responsável, pois não afasta a irregularidade relativa à falta de planejamento e as suas*

consequências.

80. *Tendo em vista as demais alegações, verifica-se a necessidade de pontuar que os quantitativos e empenhos dos órgãos participantes, assim como as práticas ilícitas atribuídas ao Grupo Forma, constituem elementos adicionais utilizados para caracterizar a irregularidade; tais fatos, contudo, não são diretamente imputados ao Sr. Virgínio.*

81. *Por fim, quanto à questão da eventual aplicação de sanção por fatos já apreciados em outro processo, verifica-se que, no próprio processo originário, o responsável foi sancionado por sete diferentes irregularidades decorrentes da mesma conduta, dentre as quais não se insere a superestimativa de quantitativos (item 19 do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, transcrito nesta instrução).*

82. *Conforme se extrai do item 73 do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, a quantidade de irregularidades decorrentes da conduta reprovável do gestor foi utilizada como parâmetro para definir a dosimetria da pena, sendo R$ 10.000,00 atribuído para cada irregularidade, o que resultou numa multa aplicada no montante de R$ 70.000,00 para o agente em destaque.*

83. *Como a "barriga de aluguel" não se insere no rol de irregularidades pelas quais o gestor foi sancionado, não se verificam prejuízos para que seja aplicada nova sanção de multa ao responsável, já que se trata de irregularidade autônoma das demais e que o número de irregularidades foi utilizado, no processo originário, como parâmetro para dosimetria da pena, não constituindo, portanto, hipótese de bis in idem, porém, a aplicação de nova multa deve observar a proporcionalidade com aquela já imposta.*

84. *Com o fito de afastar dúvidas sobre o tema, esclarece-se que eventual multa não se destinaria a sancionar novamente as irregularidades já apreciadas no processo originário, mas a irregularidade autônoma relativa à superestimativa de quantitativos, que não integrou a dosimetria realizada naquela oportunidade; nesse contexto, a sanção possuiria caráter complementar, devendo observar, em conjunto com a penalidade anteriormente aplicada, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.*

85. *Todavia, deve ser considerado, no caso em tela, o Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, por tratar de caso análogo.*

86. *O processo no qual foi expedido o citado acórdão (TC 018.475/2024-8) se insere no universo dos denominados "processos de mobiliário" e tinha por objeto a apuração da irregularidade "barriga de aluguel" no PE SRP 26/2019, gerenciado pelo então Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve, sendo apartado do originário TC 037.421/2021-6, que, por sua vez, visava apurar as diferentes irregularidades ocorridas no certame, oriundas da fraude perpetrada pelo Grupo Forma.*

87. *No caso mencionado, diferentes agentes foram sancionados no processo originário e, posteriormente, foram chamados em audiência no TC 018.475/2024-8 em função da mesma conduta, mas dessa vez para tratar da irregularidade de "barriga de aluguel".*

88. *Verifica-se, portanto, que a situação de possível sobreposição sancionatória examinada no TC 018.475/2024-8 apresenta significativa similitude com aquela apreciada nestes autos, razão pela qual se julga pertinente trazer os trechos do voto condutor do Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que sejam pertinentes para o tema em destaque:*

18. Não obstante o exposto, entendo que, no caso concreto, não se mostra necessária a imposição de novas sanções aos responsáveis do Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve e às pessoas jurídicas. Isso porque outras várias condutas irregulares observadas no mesmo certame licitatório já foram objeto de apreciação em processo anterior, no qual esta Corte aplicou penalidades de elevada gravidade e suficiente efeito repressivo e pedagógico.

19. Naquela oportunidade, os responsáveis pessoas físicas foram sancionados com multas expressivas, proporcionais ao grau de participação de cada um nas irregularidades, enquanto as empresas envolvidas receberam declaração de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal, tendo sido fixado, para as principais beneficiárias do esquema fraudulento, o prazo

máximo de cinco anos de impedimento que é admitido na Lei 8.443/1992.

20. *Nessas circunstâncias, a imposição de novas penalidades em decorrência de desdobramentos dos outros fatos no mesmo certame acabaria por acarretar excessiva sobreposição sancionatória, sem acréscimo relevante às finalidades preventiva, repressiva e pedagógica inerentes ao exercício do poder sancionador desta Corte de Contas. Assim, embora acompanhe integralmente as conclusões da unidade técnica quanto à improcedência das justificativas apresentadas e ao reconhecimento das irregularidades imputadas aos responsáveis, considero que as sanções anteriormente aplicadas já se revelam suficientes e adequadas para reprovar as condutas apuradas, razão pela qual deixo de aplicar novas penalidades neste processo.*

89. *Observa-se, portanto, que, embora se tenha concluído nos itens anteriores que eventual nova multa às pessoas físicas não configuraria, por si só, bis in idem, o eminente relator entendeu, em situação análoga, que as sanções aplicadas no processo originário já eram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, de modo que novas penalidades acarretariam excessiva sobreposição sancionatória.*

90. *Em função disso, com o fito de preservar a unicidade e a congruência das decisões exaradas nos "processos de mobiliário", ainda que se conclua pela rejeição ou pelo acolhimento parcial das razões de justificativa, será proposto, excepcionalmente, que se deixe de aplicar nova sanção ao agente, considerando-se suficientes as penalidades já impostas no processo originário.*

91. *Assim, diante da insuficiência de elementos para demonstrar dolo na conduta do responsável, conforme alegado em sua manifestação, propõe-se o* ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa apresentadas, pois, ainda assim, a defesa não foi capaz de elidir a sua responsabilidade pela irregularidade, haja vista que restou comprovado o erro grosseiro.*

92. *Apesar disso, considerando que, conforme exposto, o eminente Ministro relator Benjamin Zymler entendeu, em situação análoga, que a aplicação de sanção no processo originário seria suficiente para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, será proposto que se* ***deixe de aplicar multa*** *ao responsável em destaque.*

Responsável: Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91)

Documentos apresentados pelo responsável:

93. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado às peças 50-51.*

Razões de justificativa do responsável:

94. *O responsável sustenta que a imputação decorre de sua atuação como pregoeiro no Pregão SRP 7/2014 e da alegação de que teria elaborado Termo de Referência com quantitativos superestimados; afirma, contudo, que o certame estava regularmente instruído, que o quantitativo próprio do BGP era compatível com suas necessidades e que não há prova de dolo, erro grosseiro ou vínculo com o Grupo Forma (peça 50, p. 2-3).*

95. *Preliminarmente, alega litispendência e bis in idem em relação ao TC 007.562/2022-5, no qual já teria sido chamado a se defender sobre o mesmo pregão e núcleo fático; assim, requer a extinção do feito ou, subsidiariamente, a reunião dos processos, a fim de impedir dupla persecução e eventual dupla sanção (peça 50, p. 3).*

96. *Também suscita a prescrição, argumentando que os fatos se encerraram em 2014 e que sua primeira comunicação pessoal somente ocorreu mais de dez anos depois; acrescenta que o lapso temporal prejudicou a reconstrução probatória, diante da dispersão de documentos, agentes e memória institucional, sustentando ainda a ocorrência de prescrição intercorrente (peça 50, p. 3-5).*

97. *No mérito, afirma que a fase interna continha o documento denominado "justificativa da aquisição", no qual estaria demonstrada a necessidade da aquisição pretendida, a motivação para adoção do SRP e indicação de dotação orçamentária; ressalta que o instituto pressupõe estimativas de necessidades futuras e não obriga a Administração a adquirir integralmente os itens registrados, razão pela qual a posterior inexecução não demonstraria, por si só, superdimensionamento (peça 50, p. 5-7).*

98. *Quanto aos quantitativos, sustenta que o volume atribuído ao BGP era reduzido e compatível com suas necessidades, enquanto o total da ata resultava das demandas de treze unidades participantes; argumenta que não competia ao pregoeiro revisar as estimativas formuladas autonomamente por essas unidades, sob pena de responsabilização por atos de terceiros (peça 50, p. 7-8).*

99. *A defesa também ressalta que o procedimento foi submetido à Assessoria Jurídica do Comando Militar do Planalto, que aprovou o edital mediante parecer e checklist da AGU; nesse contexto, sustenta que o cumprimento das orientações jurídicas afasta a configuração de dolo ou erro grosseiro e reforça a confiança legítima na regularidade do certame (peça 50, p. 8-9).*

100. *Acrescenta que as adesões em grande quantidade eram prática legal e institucionalmente aceita à época; da mesma forma, afirma que os baixos percentuais de empenho constituíam fenômeno sistêmico observado em diversas unidades do Exército, decorrente, entre outros fatores, da rotatividade de comando e de alterações nas prioridades administrativas (peça 50, p. 9-11).*

101. *O responsável defende, ainda, que o valor homologado era compatível com a capacidade orçamentária da unidade, ocasião em que traz aos autos correio eletrônico do Ordenador de Despesas informando ao escalão superior a capacidade de empenho imediato da Organização Militar; também informa que três inquéritos policiais militares realizados em 2015, 2017 e 2023 não identificaram ilícitos; ressalta que laudo pericial produzido em 2023 confirmou que, em 2014, não havia exigência obrigatória de Estudo Técnico Preliminar nos moldes posteriormente adotados pela Administração (peça 50, p. 11-14).*

102. *Também informa que foi transferido ex officio do BGP em dezembro de 2014, logo após a adjudicação, não tendo participado da posterior execução da ata; assim, sustenta que não pode responder pelo baixo índice de empenhos ou pelas adesões promovidas durante gestão subsequente, inexistindo nexo causal entre sua conduta e esses fatos (peça 50, p. 14-15).*

103. *Quanto ao elemento subjetivo, sustenta que não há prova de dolo ou erro grosseiro e que a quebra de seus sigilos bancário e fiscal não revelou vínculo com as empresas investigadas; acrescenta que as circunstâncias de sobrecarga funcional, acumulação das funções de pregoeiro e Chefe da Salc e limitada estrutura da unidade devem ser consideradas nos termos da Lindb (peça 50, p. 15-17).*

104. *A defesa também rejeita a responsabilização por associação ao Grupo Forma e requer acesso integral ao material sigiloso proveniente da Operação Burolano; nesse ponto, sustenta que a ausência de acesso prejudica o pleno exercício do contraditório e requer vista, reabertura de prazo e possibilidade de complementação das razões de justificativa (peça 50, p. 16-17).*

105. *Por fim, apresenta referências elogiosas expedidas pelo próprio BGP e por outra unidade militar para demonstrar histórico funcional ilibado, inclusive quanto à lisura no relacionamento com licitantes e à complexidade das funções acumuladas; tais elementos são invocados como circunstâncias incompatíveis com a tese de atuação deliberada para favorecimento empresarial (peça 50, p. 17-20).*

<u>Análise:</u>

106. *Inicialmente, deve-se ressaltar que a conduta do responsável em questão difere daquela já apreciada na presente peça instrutória, pois, com base em um conjunto convergente de elementos, julgou-se, no bojo do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, que o responsável atuou em conluio com o Grupo Forma no sentido de fraudar a licitação e gerar favorecimento indevido à Forma Office.*

107. *Além disso, diferentemente dos demais responsáveis ouvidos, o Sr. Wendel teve participação direta no estabelecimento dos quantitativos, pois sua conduta não se resumiu a aprovar o Termo de Referência, já que o agente foi responsável por elaborar o citado documento.*

108. *Logo, a estimativa dos quantitativos esteve diretamente relacionada à atuação do responsável, o que torna especialmente relevante a demonstração dos fundamentos utilizados para sua definição.*

109. *Nesse cenário, em análise à resposta apresentada pelo Sr. Wendel, verifica-se que o defendente busca trazer razoabilidade para os quantitativos previstos com base nos seguintes argumentos:*

a) a contratação estaria justificada pelo documento "justificativa da aquisição", de maneira que os quantitativos previstos estariam compatíveis com a dimensão e as necessidades do BGP, unidade com cerca de 1700 militares e extensa estrutura administrativa e operacional;

b) os quantitativos relativos ao BGP eram reduzidos e proporcionais, situação na qual, para diferentes itens, foram registradas apenas 5, 10, 15 ou 20 unidades, salientando, nesse contexto, que o saldo para adesão foi aumentado em função das demandas apresentadas pelos órgãos participantes;

c) a natureza estimativa do SRP não vincula o órgão a adquirir a totalidade dos itens registrados, fato que levou à escolha dessa modalidade, já que não era possível definir previamente, com exatidão, a quantidade a ser demandada;

d) a metodologia de dimensionamento dos quantitativos se baseava na capacidade de empenho da unidade, situação na qual afirmou que, nos exercícios de 2013 e 2014 o BGP teria recebido mais de R$ 20.000.000,00, o que tornaria o valor estimado compatível com a realidade do órgão, dada a metodologia utilizada (como forma de comprovar tal metodologia, o agente anexa aos autos correio eletrônico do Ordenador de Despesas informando a capacidade de empenho imediato da OM e solicitando repasse de recursos);

e) expectativa legítima, baseada no histórico do órgão, de recebimento de créditos adicionais, especialmente por descontingenciamentos no encerramento dos exercícios, razão pela qual o planejamento considerava necessidades que poderiam ser atendidas caso os recursos fossem posteriormente descentralizados;

f) a baixa execução da ata e os reduzidos percentuais de empenho eram fenômeno recorrente no Exército, associado a contingenciamentos, mudanças de prioridades e rotatividade dos comandos; e

g) inexistência de obrigação, em 2014, de ETP ou memória de cálculo nos moldes atuais, argumentando que não seria possível censurar a metodologia adotada com base em exigências normativas instituídas posteriormente.

110. *Percebe-se que grande parte dos argumentos apresentados já foi examinada, situação na qual foi verificado que tais alegações não são suficientes para justificar ou tornar razoáveis os quantitativos estimados; apesar disso, verifica-se que o agente em destaque apresenta dois fatos novos a serem apreciados: a metodologia utilizada, baseada no histórico de recursos recebidos pelo órgão, e a expectativa legítima de recebimento de créditos adicionais.*

111. *Sobre os recursos recebidos pelo órgão nos anos de 2014 e 2013, verifica-se uma alarmante contradição entre as manifestações do Sr. Wendel, que afirma que o órgão recebeu nos dois anos montantes que chegavam à casa dos 20 milhões de reais, e do Sr. Gustavo, que afirma que o órgão recebeu, no período indicado, R$ 996.832,23.*

112. *Diante dos dados informados, depreende-se que o montante indicado pelo Sr. Wendel diria respeito ao valor total de recursos recebidos pela unidade enquanto o numerário mencionado pelo Sr. Gustavo seria relativo aos recursos destinados à aquisição de material permanente, uma vez que este último indicou a respectiva rubrica orçamentária relativa ao gasto.*

113. *Logo, o valor mais adequado a ser utilizado para uma estimativa de recursos disponíveis para aquisição de mobiliário seria aquele disponibilizado pelo Sr. Gustavo, tornando incompatível a estimativa feita com o histórico do órgão, uma vez que, conforme exposto em itens anteriores desta instrução, o valor estimado para a contratação corresponderia a quase três vezes o montante disponível para o BGP gastar com material permanente nos anos de 2013 e 2014, somados.*

114. *Já no que diz respeito à expectativa de recursos, como forma de corroborar tais afirmativas, o responsável trouxe aos autos cópia de correio eletrônico do Ordenador de Despesas (peça 51, p. 20-23), em que é apresentada a capacidade de empenho do BGP.*

115. *Extrai-se da citada evidência a seguinte tabela relativa à capacidade de empenho atrelada ao elemento de natureza da despesa "ND 52", referente à aquisição de material permanente:*

Tabela 1. Capacidade e possibilidade de empenho imediato do BGP (peça 51, p. 21-23)

Objeto	***Valor (R$)***
Programa de Auditoria em Segurança Alimentar (PASA) – rancho e cassinos	*350.000,00*
Instrumentos musicais	*712.000,00*
Materiais diversos	*200.000,00*
Viatura para transporte de cães para a Seção de Cães de guerra	*210.000,00*
Manutenção do posto de abastecimento, lubrificação e lavagem (PALL)	*27.000,00*
Material para emprego em operações de garantia da lei e da ordem (GLO)	*50.000,00*

Obs: a tabela mescla e soma as informações de duas tabelas distintas, uma relativa a possibilidades de empenho e outra de capacidade de empenho

116. ***Verifica-se, portanto, que, dentre os materiais permanentes listados, não há qualquer menção à aquisição de mobiliário; ainda que se considere que mobiliário estaria inserido nos "materiais diversos", nota-se que o volume de recursos não condiz com o valor estimado da contratação, que*** *chegava ao montante de R$ 2.830.431,67.*

117. *Logo, ainda que fosse utilizada a metodologia relativa à expectativa de recursos, verifica-se que os elementos trazidos não demonstram a compatibilidade da estimativa realizada, pois, conforme exposto, os valores envolvidos diferem sobremaneira, razão pela qual se julga que a tese aventada não é capaz de justificar ou conferir razoabilidade à estimativa de quantitativos, permanecendo, assim, o entendimento pela ocorrência da irregularidade.*

118. *Superado esse tema, passa-se à análise da presença do dolo na conduta do agente e na sua participação na fraude, pois existe a possibilidade de que a defesa apresentada no presente processo traga elementos novos, não informados no originário, capazes de alterar o entendimento outrora formulado.*

119. *Nesse contexto, salienta-se que a conclusão pela fraude é suportada por inúmeros elementos constantes da instrução acostada à peça 96 do TC 007.562/2022-5, dentre os quais se destacam, em relação ao Sr. Wendel, a utilização do mesmo endereço IP associado à Forma Office e a doação de móveis à cônjuge do responsável em período imediatamente relacionado à condução do pregão.*

120. *Logo, apesar de afirmar que a quebra de sigilos bancário e fiscal não revelou qualquer liame com a Forma Office, o responsável permaneceu silente quanto aos vários elementos trabalhados e expostos no processo originário, dentre os quais restou verificado que eventual benefício decorrente do conluio não foi recebido de forma direta, mas sim por intermédio de sua esposa.*

121. *As conclusões dos diferentes Inquéritos Policiais Militares (IPMs) também não afastam a ilicitude da conduta, pois as instâncias são independentes e os citados inquéritos não dispunham das informações obtidas por esta Corte de Contas por meio da Operação Burolano.*

122. *Quanto à alegação de que o exercício do contraditório e da ampla defesa foi prejudicado pela imposição de sigilo às peças 7, 13, 14, 15, 17, 18 e 19, deve-se pontuar que não houve restrição deliberada de acesso aos autos para os responsáveis.*

123. *Somado a isso, verifica-se que o conjunto probatório central relativo à prática de fraude por parte do agente está juntado ao processo originário, no qual o agente já foi, inclusive, julgado, e não apresenta qualquer elemento novo no presente processo.*

124. *Além disso, dentre as citadas peças, aquelas que não estão disponíveis no processo originário dizem respeito a catálogos produzidos pelo Grupo Forma (peças 7, 17-20) e a elementos relacionados ao modo habitual de atuação fraudulenta do grupo empresarial, identificados a partir*

das evidências provenientes da Operação Burolano (peça 13); referem-se, portanto, à conduta e à responsabilização da empresa, sem influência direta sobre a análise da conduta do Sr. Wendel.

125. *Portanto, ainda que se considere a possibilidade de ter havido erro de sistema impedindo que o responsável pudesse apreciar as citadas peças, o seu conteúdo não traz qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa do Sr. Wendel, pois não traz informações sobre a sua conduta; além disso, deve-se ressaltar que os principais pontos relativos às citadas peças estão devidamente expostos na instrução juntada à peça 21 destes autos, não havendo prejuízos, portanto, para que seja dada continuidade ao feito; não obstante, será proposto o deferimento do pedido de acesso às peças sigilosas indicadas.*

126. *Por outro lado, quanto ao pedido de reabertura de prazo para apresentar resposta à audiência, propõe-se seu* ***indeferimento****, uma vez que os documentos cujo acesso foi solicitado não constituem fundamento autônomo da responsabilização do agente e não contêm elementos relativos à sua conduta que não tenham sido previamente submetidos ao contraditório, o que leva à conclusão de que a ausência de acesso a tais documentos não traz prejuízo para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente.*

127. *Quanto à alegação de prescrição processual e prejuízo ao contraditório em decorrência do interstício temporal, salienta-se, mais uma vez, que tais temas serão objeto de análise a ser empreendida em seção específica desta instrução.*

128. *Por fim, diante das conclusões obtidas ao longo desta análise, deve-se avaliar a alegação de litispendência e vedação ao bis in idem apresentada pelo responsável, já que os fatos foram apreciados no contexto do TC 007.562/2022-5.*

129. *Nesse contexto, conforme exposto em tópico anterior, a irregularidade tratada no presente processo é autônoma e não se insere naquelas trabalhadas no processo originário, não havendo óbice à aplicação de multa em sua decorrência, uma vez que tal proposta visaria complementar a sanção já imposta, se inserindo na esfera da dosimetria da penalidade aplicada.*

130. *Apesar disso, diferentemente do caso anterior, o Sr. Wendel recebeu, além de multa, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por ter fraudado o certame, atuando em conluio com a empresa Forma Office.*

131. *Verifica-se, portanto, que a dosimetria da referida sanção não leva em consideração a quantidade de irregularidades decorrentes da conduta e, por conseguinte, julga-se que uma nova aplicação da referida sanção resultaria em bis in idem, já que o responsável estaria sendo novamente punido pelo mesmo fato.*

132. *Logo, considerado todo o exposto, propõe-se o* ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wendel Parente,* ***deixando-se de aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão****, uma vez que, embora grave a irregularidade imputada, essa sanção já foi aplicada no processo originário, e também* ***deixando-se de aplicar a sanção de multa****, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55)

Documentos apresentados pelo responsável:

133. *Conforme despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 53), a empresa Forma Office não apresentou qualquer resposta à audiência.*

Razões de justificativa do responsável:

134. *O responsável não apresentou razões de justificativa em relação às irregularidades a ele atribuídas.*

Análise:

135. *Diante da ausência de atendimento à audiência, a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) deve ser considerada* ***revel****, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.*

136. *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.*

137. *Isso posto, salienta-se que não há qualquer manifestação de outros responsáveis atinentes à irregularidade atribuída à empresa em questão, não existindo, portanto, novo elemento capaz de alterar o entendimento outrora formulado.*

138. *Somado a isso, deve-se pontuar que a citada empresa foi penalizada no processo originário diante de conduta que se assemelha àquela verificada no presente caso (ingerências na fase interna da licitação – fraude à licitação mediante conluio), conforme Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

139. *Sobre esse ponto, considerando as manifestações apresentadas pelos demais responsáveis, faz-se necessário avaliar se nova sanção à empresa configuraria desrespeito ao princípio do ne bis in idem.*

140. *Destarte, verifica-se que a conduta utilizada para fundamentar a aplicação de sanção de declaração de inidoneidade à empresa é a mesma verificada no presente processo (ingerências na fase interna da licitação, em conluio com agentes públicos).*

141. *Portanto, embora a irregularidade tratada seja autônoma em relação àquelas trabalhadas no processo originário, a declaração de inidoneidade imposta está precipuamente atrelada à conduta, independentemente da quantidade de irregularidades decorrentes dela, razão pela qual se julga que uma nova sanção significaria apenar novamente a empresa pelo mesmo fato, o que configuraria bis in idem.*

142. *Diante da ocorrência da irregularidade e da revelia da empresa, o processo deve prosseguir quanto ao mérito; contudo, como a conduta empresarial examinada é a mesma que fundamentou a sanção aplicada no processo originário,* ***deixa-se de propor nova declaração de inidoneidade****, em observância à vedação ao bis in idem.*

I.3. Análise da prescrição processual e da continuidade do processo

143. *Diante das alegações de defesa apresentadas, ganha especial destaque, no caso concreto, a análise da prescrição processual e da continuidade do processo, haja vista que o interstício temporal superior a dez anos desde a data do fato poderia trazer prejuízos para o exercício do contraditório e da ampla defesa.*

144. *Nesse contexto, sobre a prescrição processual, salienta-se que o MPTCU elaborou parecer detalhado no qual foram expostos diversos marcos temporais que levaram à conclusão pela não ocorrência da prescrição processual, tendo sido fixado novo marco prescricional em 24/4/2030, não havendo que se falar, portanto, em ocorrência da prescrição (peça 24).*

145. *Quanto à eventual fragilização do exercício do contraditório material em função da superação do prazo de 10 anos desde a ocorrência dos fatos e a primeira apresentação de defesa neste processo, o MPTCU registrou que a extinção do feito sem apreciação do mérito dependeria da comprovação de efetivo prejuízo aos responsáveis.*

146. *Isso posto, o MPTCU não vislumbrou a possibilidade de efetivos prejuízos, pois os processos relativos ao caso possuem vasto acervo documental sobre o certame apreciado, não sendo necessário buscar em outras fontes documentais elementos importantes para o exercício da defesa.*

147. *Em análise às manifestações dos responsáveis, verifica-se que o Sr. Gustavo afirma expressamente que o lapso temporal, apesar de naturalmente dificultar a reconstrução minuciosa de acontecimentos específicos, não impede o pleno exercício do contraditório (peça 49, p. 1); os demais agentes ouvidos, por sua vez, alegam que o interstício trouxe prejuízos ao contraditório, citando, nessa situação, a preocupação expressa pelo Ministro relator em seu despacho acostado à peça 23 sem, contudo, impugnar especificamente os fundamentos do parecer do MPTCU acostado à peça 24.*

148. *Diante disso, ganha destaque o fato de que os mesmos agentes foram ouvidos em audiência no contexto do TC 007.562/2022-5, cujas audiências ocorreram em maio de 2025, e, em*

suas respostas, nenhum deles apresentou alegação de eventual prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em função do interstício temporal.

149. *Ademais, verifica-se que os agentes apresentaram quantidade significativa de informações relativas ao certame, trazendo, inclusive, elementos novos, como e-mails enviados à época dos fatos.*

150. *Em relação ao Sr. Wendel, o eventual prejuízo ao contraditório torna-se ainda mais improvável, pois, dentro do período indicado, houve três IPMs sobre o tema, datados de 2015, 2017 e 2023, situação na qual o agente foi instado a apresentar defesa nessas três oportunidades, conforme documentação que consta na peça 51, não havendo qualquer prejuízo nesse período.*

151. *Tais manifestações e fatos vão de encontro à possibilidade de eventual prejuízo ao pleno exercício do contraditório por parte dos agentes, razão pela qual se julga que o interstício temporal entre o fato apurado e a audiência realizada não traz óbices para a continuidade do processo.*

152. *Assim sendo, diante da não ocorrência da prescrição e da ausência de prejuízos para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, não se vislumbra qualquer óbice ao prosseguimento do feito sem a sua extinção.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

153. *Quanto ao pedido de informações/vistas/cópias formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), propõe-se seu **deferimento**, tendo em vista o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.*

154. *Quanto ao pedido de sustentação oral formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), sendo o requerente parte no processo, na condição de responsável, propõe-se o seu **deferimento**, com fulcro no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

155.1. ***conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

155.2. *no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

155.3. ***considerar revel** a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando à empresa, quanto às circunstâncias objetivas, os argumentos apresentados pelos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;*

155.4. ***deixar**, excepcionalmente, de declarar a **inidoneidade** da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) em respeito ao princípio da vedação ao bis in idem, haja vista que a responsável já foi penalizada no bojo do processo originário pelas condutas apreciadas nesta instrução;*

155.5. ***acolher parcialmente** as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58) e Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91);*

155.6. ***deixar**, excepcionalmente, de **aplicar** aos responsáveis indicados no item 155.5 a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler;*

155.7. ***deixar de aplicar** ao Sr. Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) a sanção de **inabilitação** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública em respeito ao princípio da vedação ao bis in idem, haja vista que o responsável já foi penalizado no bojo do processo originário pela conduta apreciada nesta instrução;*

155.8. ***deferir o pedido de sustentação oral** formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), com fulcro no art. 168, caput, do Regimento Interno deste Tribunal;*

155.9. ***indeferir pedido de reabertura de prazo*** *formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), uma vez que os documentos objeto do pedido de acesso não contêm elementos capazes de comprometer o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa;*

155.10. ***deferir*** *o pedido formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, tendo em vista o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, ressalvando ao destinatário da informação de que o acesso está sendo deferido para permitir o regular exercício da defesa de seus atos e que o acesso à informação sigilosa, nos termos dos arts. 17, § 2º, e 20 da Resolução - TCU 294/2018, cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar a confidencialidade, sob pena das sanções cabíveis nas esferas administrativa, civil e penal, em atenção à legislação em vigor;*

155.11. *informar ao Comando do Exército e a todos os responsáveis listados acima do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

155.12. *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58), Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), bem como aos seus respectivos representantes legais.*

155.13. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Militar, em razão do envolvimento de organizações militares e agente(s) público(s) militares no bojo de evidências de irregularidades identificados no PE SRP 7/2014, promovido pelo Batalhão de Guarda Presidencial; e*

155.14. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Federal, haja vista que as irregularidades detectadas e julgadas neste processo quanto ao PE SRP 7/2014 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa e/ou crime.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), cujo objeto foi a aquisição de equipamentos de informática e mobiliário.

2. Como resultado do certame, os 111 itens de mobiliário que integravam o objeto da contratação, agrupados nos lotes 5 a 8, foram adjudicados à empresa vencedora Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office) pelo valor global de R$ 21.385.506,00, montante inferior ao orçamento de referência estimado para esses grupos, fixado em R$ 27.644.461,04.

3 Insta salientar que o Pregão Eletrônico SRP 7/2014 foi analisado como parte de uma amostra de 91 certames vencidos pelo grupo empresarial de 2008 a 2020, que totalizaram cerca de R$ 802 milhões em adjudicações, além de diversas contratações por dispensa. A análise conjunta dos certames revelou indícios de um padrão recorrente de direcionamento, caracterizado por exigências excessivas de certificações, descrições restritivas dos produtos, declarações de garantia elaboradas especificamente para os certames, agrupamento indevido de itens em lotes, adjudicação por lotes com aquisição por itens e sucessivas licitações de grande porte incompatíveis com as necessidades reais dos órgãos.

4. No âmbito do TC 007.562/2022-5, foram analisados diversos indícios de irregularidades observados no referido certame, envolvendo agentes públicos e empresas, destacando-se:

- recusa sumária da intenção de recurso;
- fraude à licitação, mediante a entrega de uma mercadoria por outra;
- fraude na pesquisa de preços;

- injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes;
- exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada;
- modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo;
- fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços;
- excesso de detalhamento da especificação dos itens;
- excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas; e
- fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office.

5. No exame daqueles autos, por intermédio do Acórdão 1.733/2026-Plenário, o TCU concluiu que as irregularidades praticadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro (Comandante do BGP), Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (Fiscal Administrativo) e Wendel Costa Parente (Pregoeiro) apresentam elevada gravidade, por terem contribuído para o direcionamento do certame às empresas do Grupo Forma e para a eliminação de propostas potencialmente mais vantajosas à Administração.

6. Considerando a gravidade das infrações, o grau de participação de cada agente e sua contribuição para os ilícitos, foram fixadas multas de R$ 90.000,00 para o Sr. Wendel Costa Parente, R$ 70.000,00 para o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro e R$ 60.000,00 para o Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira. Além disso, diante dos indícios de atuação dolosa do Sr. Wendel Costa Parente, esse agente foi inabilitado por cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

7. Quanto às empresas envolvidas, a sanção de declaração de inidoneidade foi graduada conforme a intensidade de sua participação na fraude: a Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda., que atuou na manipulação da pesquisa de preços, mas não apresentou propostas no certame, foi apenada com um ano de inidoneidade, em consonância com precedentes deste Tribunal; já a Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., que participou ativamente do direcionamento da licitação, interferindo na elaboração do edital e beneficiando-se da contratação fraudulenta, foi sancionada com declaração de inidoneidade pelo prazo de cinco anos para participar de licitações da Administração Pública Federal.

8. Este feito foi constituído especificamente para tratar da irregularidade caracterizada pela superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços, também denominada “barriga de aluguel”.

9. Além da empresa Forma Office, foram realizadas as audiências dos três responsáveis já mencionados.

10. Após a apresentação das razões de justificativa pelos responsáveis, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que os elementos constantes dos autos confirmam a ocorrência da irregularidade denominada “barriga de aluguel” no Pregão SRP 7/2014, caracterizada, entre outros aspectos, pela superestimativa dos quantitativos sem suporte em estudos, memórias de cálculo, histórico de consumo ou outra metodologia idônea.

11. A unidade técnica considerou que, no caso concreto, além da ausência desses elementos, verificou-se expressivo descompasso entre os quantitativos registrados, a capacidade orçamentária do BGP e a execução efetiva da ata, circunstâncias que, consideradas em conjunto com as demais evidências relativas à atuação do Grupo Forma, corroboram a procedência da representação.

12. Assim, no entender da instância instrutiva, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não afastaram integralmente suas responsabilidades. Porém, considerando as sanções já aplicadas no processo originário e o entendimento firmado por este Tribunal em caso análogo, seria desnecessária a imposição de novas penalidades, evitando-se excessiva sobreposição sancionatória.

13. Diante disso, a AudContratações formulou proposta de, entre outras medidas acessórias, conhecer da representação e considerá-la procedente; declarar revel a empresa Forma Office; acolher parcialmente as razões de justificativa dos três responsáveis pessoas físicas; e, excepcionalmente, deixar de aplicar novas sanções aos responsáveis, em razão das penalidades anteriormente impostas.

II

14. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a deliberar sobre as manifestações dos responsáveis e os exames conduzidos pela unidade técnica.

15. Concordo com as conclusões da AudContratações. As alegações apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade relativa à superestimativa dos quantitativos do Pregão SRP 7/2014. Embora não fosse exigível, à época, a elaboração de estudo técnico preliminar nos moldes atualmente previstos, a legislação e a jurisprudência então vigentes já impunham à Administração o dever de planejar a contratação e de fundamentar as quantidades estimadas em elementos minimamente objetivos. No caso concreto, não foram identificados estudos, memórias de cálculo, históricos de consumo ou outros elementos técnicos capazes de justificar os quantitativos estabelecidos.

16. Esse quadro é reforçado pelo expressivo descompasso entre a estimativa da contratação e a realidade verificada. Dos 1.350 itens previstos para o BGP, apenas 56 foram empenhados, correspondentes a 4,15% do quantitativo estimado, e o valor previsto para aquisição de mobiliário, de R$ 2,83 milhões, mostrava-se substancialmente superior aos recursos destinados à aquisição de material permanente nos exercícios anteriores. Tais circunstâncias, associadas às demais evidências produzidas nos processos relacionados à Operação Burolano, corroboram a conclusão de que a ata foi estruturada com quantitativos artificialmente inflados, criando margem para sua utilização mediante adesões de outros órgãos, prática identificada nos autos como “barriga de aluguel”.

17. Também não prosperam integralmente as alegações dos agentes públicos de que suas atuações teriam sido meramente formais ou de que poderiam confiar irrestritamente nos setores responsáveis pela elaboração dos documentos da contratação. Os Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro participaram da aprovação de documentos essenciais ao planejamento do certame, circunstância que lhes impunha dever mínimo de diligência quanto à regularidade da contratação. No caso do Sr. Wendel Costa Parente, a situação é ainda mais direta, uma vez que, além de exercer a função de pregoeiro, participou da elaboração do Termo de Referência e, portanto, da própria definição dos quantitativos.

18. Há, contudo, distinções relevantes quanto ao elemento subjetivo das condutas. Em relação aos Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro, não há elementos suficientes para concluir por suas participações no conluio com o Grupo Forma, embora permaneça caracterizado o erro grosseiro decorrente das falhas de planejamento, aprovação e supervisão da contratação. Quanto ao Sr. Wendel Costa Parente, as razões apresentadas nestes autos não trouxeram elementos capazes de modificar as conclusões anteriormente alcançadas acerca de sua participação na fraude.

19. Por essas razões, acompanho a unidade técnica em suas conclusões, mas considero mais apropriada a proposta de rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pessoas físicas, mantendo-se a responsabilidade dos três pelas condutas que lhes foram imputadas, nos termos acima expostos. Quanto à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., que não apresentou resposta à audiência, cabe declarar sua revelia, com o regular prosseguimento do exame de mérito.

20. De igual modo, acompanho a unidade técnica quanto à inexistência de prescrição e de prejuízo concreto ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão do tempo transcorrido. Além do amplo acervo documental existente, os responsáveis demonstraram capacidade de reconstruir os acontecimentos e apresentar elementos relacionados ao certame, inclusive documentos contemporâneos aos fatos, não se identificando comprometimento material de suas possibilidades de defesa.

21. Não obstante a gravidade das irregularidades reconhecidas, entendo, assim como a unidade técnica, que não se mostra necessária, no caso concreto, a imposição de novas sanções aos responsáveis. As condutas relacionadas ao mesmo Pregão SRP 7/2014 já foram apreciadas no processo originário, no qual foram impostas penalidades destinadas a reprovar a atuação dos agentes públicos e

privados envolvidos. A situação guarda estreita similitude com aquela examinada no Acórdão 2.010/2026-Plenário, também relacionado aos denominados "processos de mobiliário", em que se entendeu que novas penalidades decorrentes de outros desdobramentos dos mesmos fatos poderiam resultar em excessiva sobreposição sancionatória.

22. Nessa linha, embora a irregularidade ora examinada seja autônoma e permaneça caracterizada a responsabilidade dos agentes nos termos anteriormente expostos, considero que as penalidades já aplicadas se mostram suficientes para atender às finalidades repressiva e pedagógica da atuação sancionadora desta Corte. Deixo, portanto, de aplicar novas sanções aos referidos responsáveis.

23. Pela mesma razão, embora deva ser reconhecida a procedência da irregularidade imputada à empresa Forma Office, não cabe aplicar-lhe nova declaração de inidoneidade. A ingerência da empresa na fase interna da licitação, em conluio com agentes públicos, corresponde à mesma conduta que fundamentou a sanção aplicada no processo originário. Uma nova declaração de inidoneidade implicaria, portanto, sancionar novamente a pessoa jurídica pelo mesmo comportamento, em afronta à vedação ao **bis in idem**.

24. Assim, adotando os exames realizados pela AudContratações como razões de decidir, considero a representação procedente e acolho as propostas de encaminhamento formuladas com os ajustes que entendo pertinentes.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2766/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.325/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
3.2. Responsáveis: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
4. Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE), representando Wendel Costa Parente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços PE SRP 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), tendo por objeto a aquisição 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 procedente;

9.2. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;

9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Wendel Costa Parente;

9.4. excepcionalmente, deixar de aplicar novas sanções aos responsáveis, tendo em vista as penalidades já aplicadas por intermédio do Acórdão 1.733/2026-Plenário por outras falhas observadas no mesmo certame;

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal; e

9.6. apensar estes autos ao TC 007.562/2022-5.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 008.645/2015-9 [Apenso: TC 006.264/2012-3]
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A. (Filial RJ)
Responsáveis: Andrade Gutierrez Engenharia S/A (17.262.213/0001-94); Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0002-63); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A (29.918.943/0001-80); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Spa Engenharia Industria e Comercio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00)
Representação legal:
Mauricio Santo Matar (322.216/OAB-SP), Isabela Felix de Sousa Ferreira (28.481/OAB-GO) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Filial RJ);
Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo (36.434/OAB-SP), Ana Carolina da Silva Boretto (325.474/OAB-SP) e outros, representando Constran S/A - Construções e Comércio.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO VERIFICADO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO 50/2006. CONSTRUÇÃO DO TRECHO DA FERROVIA NORTE-SUL ENTRE O PÁTIO DE URUAÇU/GO (KM 271,00) E A RODOVIA GO-239 (KM 341,67). REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. NÃO EXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTOS PARA A COBRANÇA DO DANO À EMPRESA RECORRENTE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio (peça 120) contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus (peça 110).

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a seguir transcrita:

"***HISTÓRICO***

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento aos subitens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no TC 010.142/2009-3 (Relatório de Auditoria - Fiscobras 2009).

2.1. O Contrato CT 50/2006, celebrado entre a Valec e a Constran S.A. em fevereiro de 2007, teve como objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária, além de obras de arte especiais na Ferrovia Norte-Sul, no trecho Palmas (TO) - Uruaçu (GO), Lote 11. Este trecho, que se estende do Pátio de Uruaçu/GO (km 271,00) até a Rodovia GO-239 (km 341,67), possui 71 km de extensão e foi contratado pelo valor inicial de R$ 162.918.192,02, com data-base em 13/3/2006.

2.2 As primeiras irregularidades apuradas na presente TCE tiveram origem ainda nos autos do TC 010.142/2009-3 (Fiscobras 2009 - Relatório de Fiscalização 110/2009). As obras foram objeto de auditoria nos anos subsequentes: 2010 (TC 010.091/2010-6 - Fiscobras 2010), 2012 (TC 006.264/2012-3 - Fiscobras 2012) e 2013 (TC 009.099/2013-1 - Fiscobras 2013), este último resultando em um processo apartado (TC 030.740/2013-4).

2.3 Resumidamente, as irregularidades identificadas nas auditorias realizadas pelo TCU nas obras do Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul e tratados na instrução que deu origem ao acórdão recorrido incluíam:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R$ 19.807.573,15, o que representaria 12,16% do valor total contratado (TC 010.142/2009-3);

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores (TC 010.142/2009-3);

c) superfaturamento decorrente de jogo de planilha (TC 006.264/2012-3);

d) perda potencial ou efetiva de serviços realizados, em face da não execução concomitante de serviços essenciais à integridade da obra (TC 006.264/2012-3).

2.4 Na instrução à peça 29, elaborada pela então SeinfraHidroFerrovias, constatou-se que o superfaturamento no Contrato CT 50/2006 decorreu da aprovação da planilha orçamentária que acompanhou o Edital de Concorrência 2/2005, com preços superiores aos praticados no mercado. Concluiu-se que a responsabilidade pelo débito apurado recai sobre o Superintendente de Construção, Sr. José Américo Cajado de Azevedo, e o Diretor de Engenharia da Valec, Sr. Ulisses Assad, por terem, respectivamente, elaborado e aprovado a minuta do edital contendo a planilha

orçamentária com itens sobrevalorizados, além da empresa Constran S.A., que se beneficiou às custas do Erário.

2.5 Na instrução de mérito (peça 100), a unidade técnica propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, sem imputação de débito, em virtude da ocorrência de prescrição. O titular da unidade técnica (peça 102) e o MPTCU (peça 103) aquiesceram à proposta contida na instrução de mérito.

2.6 Em seu despacho à peça 104, o Ministro-Relator Jhonatan de Jesus diverge dos posicionamentos emitidos pela unidade instrutiva e pelo Parquet especializado, argumentando que não houve prescrição intercorrente no caso concreto. Ele fundamenta seu entendimento no termo inicial de contagem do prazo prescricional (3/8/2009) e nas causas interruptivas. Dessa maneira, o relator devolveu os autos à unidade técnica para a instrução do feito.

2.7 Com efeito, em 19/8/2024, a AudPortoFerrovia concluiu a instrução de mérito onde constam os exames das alegações de defesa e a proposta de encaminhamento que vieram a ser incorporados no relatório da decisão recorrida (peça 106). O representante do Ministério Público de Contas, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 109).

2.8 A deliberação recorrida tem o seguinte teor:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário em razão de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

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

9.1. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, 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 Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno:

Valor original (R$)	***Data de ocorrência***
101.892,47	*8/10/2008*
4.606,25	*29/12/2008*
103.442,12	*4/2/2009*
104.667,58	*11/3/2009*
257.304,28	*7/4/2009*
167.775,56	*5/5/2009*
60.912,15	*9/6/2009*
305.263,60	*8/7/2009*
76.016,86	*19/8/2009*
198.985,65	*3/9/2009*
258.048,69	*8/10/2009*
133.377,08	*12/11/2009*
244.770,85	*11/12/2009*

Valor original (R$)	*Data de ocorrência*
390.448,50	*29/12/2009*
704.624,73	*11/2/2010*
566.675,71	*15/3/2010*
1.278.001,51	*22/4/2010*
2.546.783,45	*5/5/2010*
2.579.841,92	*7/6/2010*
3.906.092,89	*30/6/2010*
3.860.076,86	*31/8/2010*
3.873.805,51	*2/9/2010*
4.355.865,80	*15/10/2010*
4.379.536,24	*26/11/2010*
3.581.131,36	*30/12/2010*
2.015.820,87	*30/12/2010*
732.258,27	*1/3/2011*
1.070.587,74	*29/4/2011*
371.117,64	*31/5/2011*
395.691,87	*8/7/2011*
332.630,22	*29/6/2011*
221.334,31	*20/7/2011*
86.684,14	*23/8/2011*
110.553,93	*15/9/2011*
77.307,58	*20/12/2011*
262.147,35	*20/12/2011*
215.344,92	*20/12/2011*
15.463,94	*27/12/2011*
41.849,90	*27/12/2011*
6.174,76	*30/4/2012*
1.606,19	*18/6/2012*
85.115,80	*18/6/2012*
85.239,46	*28/12/2012*

9.2. aplicar a José Francisco das Neves, Ulisses Assad e à empresa Constran S.A. Construções e Comércio, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para cada um dos gestores e de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para a empresa, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas 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 das quantias 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;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas 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 os responsáveis 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;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a irregularidade cometida por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-los, pelo período de 8 (oito) 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;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e aos responsáveis."

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade realizado (peça 122) propôs não conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Constran. O MPTCU, no entanto, opinou que o recurso interposto no dia 28/10/2025 (peça 120) seria tempestivo e o processo deveria retornar à Unidade Técnica para ter o seu mérito avaliado (peça 128).

3.1. O relator (peça 129) entendeu que, como a notificação do acórdão foi publicada em 9/10/2025 (quinta-feira), sua publicação deveria ser considerada em 10/10/2025 (sexta-feira), fixando o dies a quo em 13/10/2025 (segunda-feira). Considerando o prazo recursal de 15 dias, com exclusão do dia do começo, o prazo para interposição encerrou-se em 28/10/2025 (terça-feira). Como o recurso foi apresentado nessa mesma data, concluiu o relator por sua tempestividade, determinando o retorno dos autos à unidade técnica para exame do mérito recursal.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recursos analisar se:

Em preliminar:

a) teria ocorrido a prescrição (peça 120, p. 1-5);

No mérito

b) teria ficado comprovado a existência de dano ao erário (peça 120, p. 5-13);

c) existiriam obstáculos jurídicos que impediriam a cobrança ao recorrente (peça 120, p.13-15).

Preliminar

5. Se teria ocorrido a prescrição

5.1 Em seu argumento preliminar, a recorrente sustenta que o Acórdão recorrido deixou de reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, apesar de a própria unidade técnica do TCU haver concluído, de forma expressa e fundamentada, pela ocorrência de prescrição intercorrente. Afirma que o recurso busca a reavaliação da matéria à luz do Tema 899 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, da Lei 9.873/1999 e da Resolução TCU 344/2022, os quais, segundo a defesa, submetem a atuação sancionatória e ressarcitória desta Corte ao regime prescricional aplicável aos processos administrativos.

5.2 A Constran argumenta que o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, aplicando-se o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999, bem como as respectivas causas interruptivas legalmente previstas. Acrescenta que a Resolução TCU 344/2022 incorporou esse entendimento ao estabelecer o prazo de cinco anos para as pretensões punitiva e ressarcitória e disciplinar a incidência da prescrição intercorrente quando o processo permanecer paralisado por mais de três anos sem ato relevante de instrução ou julgamento.

5.3 Segundo a recorrente, a própria unidade técnica reconheceu que, entre a expedição das oitivas, em agosto de 2009, e a elaboração da instrução subsequente, em novembro de 2013, o processo permaneceu sem a prática de atos capazes de interromper ou suspender o curso da prescrição, havendo apenas movimentações de caráter meramente formal. A defesa ressalta que, com

base nesse lapso temporal, a instrução concluiu pela ocorrência da prescrição intercorrente e pela consequente extinção das pretensões punitiva e ressarcitória, entendimento que, em seu entender, não poderia ser afastado por atos instrutórios praticados posteriormente.

5.4 A recorrente também sustenta que a interpretação conferida ao art. 12 da Resolução TCU 344/2022 seria incompatível com o próprio regime prescricional estabelecido pela norma. Argumenta que referido dispositivo apenas admite, em hipóteses excepcionais, o prosseguimento do julgamento para fins de orientação administrativa, não autorizando a manutenção de processo destinado à apuração de responsabilidade, imputação de débito ou aplicação de sanções quando reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, hipótese em que deveria prevalecer a regra de arquivamento prevista no art. 11 da resolução.

5.5 Por fim, a Constran afirma que a desconsideração da conclusão da unidade técnica afrontaria os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da coerência institucional. Sustenta que, uma vez consumada a prescrição intercorrente, não haveria fundamento legal para restabelecer pretensões já extintas em razão da relevância da matéria ou do montante do suposto dano, uma vez que tais circunstâncias não suspendem nem afastam a incidência das normas prescricionais aplicáveis.

Análise

5.6 As alegações da recorrente não merecem prosperar. Embora sustente que as pretensões punitiva e ressarcitória estariam fulminadas pela prescrição intercorrente, verifica-se que sua argumentação parte da premissa de que a contagem do prazo prescricional teria se iniciado em agosto de 2009, quando da realização da fiscalização no âmbito do Fiscobras 2009. Todavia, tal premissa não se sustenta diante das particularidades do caso concreto e da evolução dos fatos apurados ao longo das fiscalizações promovidas por esta Corte.

5.7 Com efeito, o Relatório de Fiscalização elaborado em 2009 retratava a situação contratual existente naquele momento, antes da celebração de sucessivos termos aditivos que promoveram alterações relevantes nos preços e nos quantitativos dos serviços executados. Assim, não se pode afirmar que, já naquela ocasião, o Tribunal detinha pleno conhecimento da extensão das irregularidades posteriormente identificadas, sobretudo daquelas decorrentes das modificações introduzidas durante a execução contratual.

5.8 Além disso, os autos evidenciam que os pagamentos considerados irregulares não se exauriram com a fiscalização realizada em 2009, tendo perdurado até o final da execução contratual. Nessas circunstâncias, a definição do termo inicial da contagem do prazo prescricional não pode desconsiderar a continuidade da conduta lesiva e a consolidação dos efeitos patrimoniais decorrentes dos pagamentos efetuados ao longo da execução do contrato, circunstância que afasta a tese de que a pretensão estatal teria permanecido inerte desde a primeira fiscalização.

5.9 Ainda que se admitisse, apenas para argumentar, a adoção da data da fiscalização de 2009 como marco inicial da contagem do prazo prescricional, a conclusão defendida pela recorrente igualmente não prevaleceria. Isso porque a matéria voltou a ser objeto de aprofundada apuração por ocasião da fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2012, que examinou novamente o Contrato CT 50/2006, reavaliou a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado e identificou novas irregularidades relacionadas ao denominado jogo de planilha.

5.10 A atuação fiscalizatória desenvolvida em 2012 não constituiu procedimento autônomo ou desvinculado da fiscalização anterior. Ao contrário, tratou-se do prosseguimento da atividade de controle exercida pelo TCU sobre o mesmo contrato administrativo, ampliando a apuração inicialmente realizada e incorporando novos elementos relacionados às alterações promovidas pelos termos aditivos celebrados durante a execução da avença. Nesse contexto, evidencia-se a continuidade da atividade apuratória, incompatível com a alegada paralisação processual apta a caracterizar a prescrição intercorrente.

5.11 Nessas condições, o relatório produzido no âmbito do Fiscobras 2012 configura ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper o curso da prescrição, nos termos da Lei

9.873/1999 e da Resolução TCU 344/2022. A continuidade da atividade investigativa impede reconhecer a existência de período superior a três anos sem a prática de ato relevante de instrução, razão pela qual não se verifica a configuração da prescrição intercorrente invocada pela recorrente.

5.12 Também não procede a alegação de que o reconhecimento da prescrição seria imposto pelas manifestações anteriormente apresentadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU. O julgamento da matéria compete ao colegiado, que, ao apreciar os elementos constantes dos autos, concluiu pela inexistência da prescrição intercorrente, entendimento fundamentado na continuidade da apuração dos fatos e na ocorrência de atos interruptivos regularmente praticados no curso da atividade fiscalizatória desenvolvida por esta Corte.

5.13 Em conclusão, verifica-se que a recorrente não apresentou elementos novos capazes de infirmar os fundamentos adotados no acórdão recorrido. Permanecem hígidos os pressupostos que conduziram ao afastamento da prescrição intercorrente (peça 104), razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar da defesa.

6. ***Se teria ficado comprovada a existência de dano ao erário***

6.1 A recorrente sustenta que o acórdão recorrido incorreu em equívoco ao concluir pela existência de superfaturamento a partir da simples constatação de que determinados preços contratuais superavam referenciais administrativos. Argumenta que tal conclusão desconsidera a complexidade das obras de infraestrutura pesada e a necessidade de demonstração efetiva de que houve pagamento indevido ou execução de serviços por valores manifestamente superiores aos praticados no mercado à época da contratação. Afirma, ainda, que a caracterização do dano ao erário exige prova concreta do prejuízo, não sendo suficiente a mera divergência entre os preços contratados e parâmetros referenciais.

6.2 Segundo a Constran, o principal vício da decisão recorrida reside na metodologia empregada para apuração do alegado superfaturamento. A recorrente afirma que a unidade técnica utilizou composições referenciais padronizadas derivadas do Acórdão 1.978/2012-TCU-Plenário para avaliar contrato celebrado em 2006, desconsiderando as condições econômicas, logísticas e mercadológicas existentes à época da licitação. Sustenta que essa comparação extemporânea constitui anacronismo técnico, incompatível com as peculiaridades da obra e incapaz de demonstrar, por si só, a ocorrência de sobrepreço.

6.3 A defesa também argumenta que o dever de ressarcimento pressupõe a demonstração cumulativa da conduta ilícita, do dano efetivo e do nexo causal, inexistindo nos autos comprovação de que a Administração tenha desembolsado valores indevidos ou de que os serviços tenham sido executados em desacordo com as condições reais do empreendimento. Invocando precedentes do Superior Tribunal de Justiça, sustenta que o dano ao erário não pode ser presumido nem fundamentado em estimativas abstratas ou referenciais estatísticos, cabendo ao órgão de controle o ônus de comprovar o prejuízo efetivamente suportado pela Administração.

6.4 A defesa atribui os principais problemas verificados durante a execução contratual a falhas imputáveis exclusivamente à Valec. Alega que o projeto básico apresentava deficiências relevantes, que os projetos executivos foram disponibilizados de forma tardia e fragmentada e que tais circunstâncias ocasionaram sucessivas alterações contratuais, materializadas em dez termos aditivos e na ampliação do prazo de execução. Defende que tais modificações decorreram de decisões da própria Administração, não podendo seus efeitos ser transferidos à contratada, em razão da repartição legal dos riscos inerentes aos contratos administrativos.

6.5 Em reforço dessa tese, a Constran afirma que atuou de forma diligente durante toda a execução contratual, encaminhando diversos ofícios à Valec para comunicar a ausência de projetos, alertar sobre riscos decorrentes do período chuvoso, propor medidas mitigadoras e registrar a supressão de serviços considerados essenciais. Sustenta que, em obras públicas, a contratada está vinculada às determinações da Administração, não podendo alterar unilateralmente projetos, especificações ou quantitativos, razão pela qual eventual inadequação do planejamento ou da gestão contratual deve ser atribuída exclusivamente ao ente contratante.

6.6 A recorrente acrescenta que o Parecer Geotécnico elaborado pela NOUH Engenharia Ltda. afastaria definitivamente a alegação de falhas construtivas, ao concluir pela estabilidade dos aterros executados, pela inexistência de solo mole nos trechos examinados e pela conformidade dos serviços com o projeto e com as normas técnicas. Defende que essa prova técnica, associada aos elementos produzidos pela própria Valec, demonstraria a inexistência de dano técnico-econômico e reforçaria a inadequação da metodologia utilizada para caracterizar o alegado superfaturamento.

6.7 Por fim, a defesa sustenta que não restou comprovada a ocorrência de jogo de planilha nem a existência de prejuízo efetivo ao erário, afirmando que diferenças entre preços referenciais e preços contratados não se confundem com dano indenizável. Em conclusão, afirma que inexistem bases fáticas e metodológicas para sustentar a imputação de superfaturamento, requerendo o afastamento da responsabilização por ausência de prova do dano e pela inadequação do método empregado na apuração.

<u>Análise</u>

6.8 De plano, ao contrário do que sustenta, o acórdão recorrido não reconheceu a existência de dano ao erário com fundamento em mera presunção decorrente da existência de preços superiores a referenciais administrativos. A conclusão adotada pelo Tribunal resultou de extensa instrução técnica, baseada na análise dos elementos constantes dos autos, na aplicação da metodologia consolidada pela jurisprudência desta Corte e na demonstração da incompatibilidade entre os preços contratados e aqueles considerados adequados para a execução do objeto, culminando na caracterização do superfaturamento e do correspondente dano ao erário.

6.9 Também não procede a alegação de que a metodologia empregada teria se baseado em parâmetros anacrônicos ou desconectados da realidade da contratação. Conforme demonstrado pela unidade técnica, as composições referenciais utilizadas não constituíram mera aplicação mecânica do Acórdão 1.978/2012-TCU-Plenário, mas instrumento técnico destinado a uniformizar critérios de avaliação, utilizando parâmetros reconhecidos pelo próprio Tribunal para aferição da razoabilidade dos preços. O fato de a consolidação metodológica ser posterior à licitação não descaracteriza sua aptidão para avaliar contratos pretéritos, sobretudo porque a metodologia busca reproduzir custos compatíveis com as condições técnicas da execução e não criar novos parâmetros jurídicos de responsabilização.

6.10 A recorrente igualmente não tem razão ao afirmar que o dano ao erário teria sido presumido. A instrução técnica não se limitou a comparar preços abstratos, mas identificou quantitativos, serviços e composições de custos considerados incompatíveis com os valores efetivamente contratados, concluindo pela ocorrência de superfaturamento (peça 100, p. 37, com menção à planilha de superfaturamento, peça 23, que contém o memorial de cálculo). Nessas circunstâncias, a existência do dano decorreu da demonstração técnica do sobrepreço apurado e não de mera inferência estatística ou presunção jurídica, motivo pelo qual não procede a alegação de ausência de comprovação do prejuízo.

6.11 Quanto às alegadas deficiências do projeto básico, aos atrasos na disponibilização dos projetos executivos e às alterações contratuais promovidas pela Valec, observa-se que tais circunstâncias foram expressamente examinadas durante a instrução processual. A unidade técnica concluiu que esses fatos não afastam a ocorrência do superfaturamento identificado nem demonstram que os preços contratados se tornaram compatíveis com os efetivos custos da obra. Eventuais dificuldades de execução, modificações de projeto ou celebração de termos aditivos constituem circunstâncias inerentes à gestão contratual, mas não possuem o condão de descaracterizar irregularidades relacionadas à formação e à remuneração dos preços.

6.12 Também não prospera a tentativa de atribuir integralmente à Administração os riscos decorrentes da execução contratual. Ainda que se admita a existência de dificuldades decorrentes do planejamento da obra, isso não elimina a responsabilidade da contratada pelos preços praticados nem descaracteriza o dever de observar valores compatíveis com aqueles admitidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte. A existência de comunicações encaminhadas à Valec, por si só,

demonstra a interlocução entre as partes durante a execução contratual, mas não constitui elemento suficiente para afastar a conclusão técnica acerca da ocorrência do superfaturamento.

6.13 Igualmente não merece acolhimento a invocação do parecer elaborado pela NOUH Engenharia. Conforme registrado na instrução técnica, a controvérsia submetida ao Tribunal não se concentrou na estabilidade geotécnica da obra ou na qualidade dos serviços executados, mas na compatibilidade dos preços pagos com aqueles considerados devidos. Ainda que o parecer conclua pela adequação técnica dos aterros executados, tal circunstância não afasta eventual ocorrência de superfaturamento, por se tratar de questões distintas e independentes entre si.

6.14 A alegação de inexistência de jogo de planilha igualmente não altera as conclusões adotadas no acórdão recorrido. A unidade técnica examinou especificamente essa matéria e concluiu que as irregularidades identificadas decorrem do sobrepreço e do superfaturamento apurados, independentemente da configuração de jogo de planilha como irregularidade autônoma (peça 29, p. 7). Assim, ainda que não se reconhecesse essa última hipótese, permaneceriam íntegros os fundamentos que conduziram à imputação do débito.

6.15 Cumpre registrar, ainda, que o relator enfrentou expressamente essas alegações ao apreciar o mérito do processo (peça 111). Após examinar os argumentos apresentados pelas defesas, consignou que a unidade técnica havia analisado de forma suficiente e fundamentada todas as questões suscitadas, adotando integralmente suas conclusões. Dessa forma, as alegações ora reproduzidas no recurso de reconsideração não inovam em relação às teses anteriormente examinadas, limitando-se, em grande medida, a reiterar fundamentos já apreciados e rejeitados por esta Corte.

6.16 Importa destacar que a recorrente tampouco apresenta elementos técnicos novos capazes de infirmar os fundamentos que embasaram o acórdão recorrido. As razões recursais consistem, essencialmente, em nova valoração dos mesmos fatos e documentos anteriormente analisados, sem demonstrar erro material, equívoco metodológico ou deficiência probatória aptos a comprometer as conclusões alcançadas pela unidade técnica e acolhidas pelo relator.

6.17 Nessas circunstâncias, permanecem hígidos os pressupostos que fundamentaram a responsabilização da recorrente, uma vez que a caracterização do dano ao erário decorreu de análise técnica detalhada, desenvolvida ao longo da instrução processual, não se verificando qualquer elemento capaz de afastar as conclusões alcançadas quanto à ocorrência do superfaturamento e do correspondente débito.

6.18 Diante do exposto, as alegações recursais não evidenciam erro de fato ou de direito no acórdão recorrido, limitando-se à reapresentação de argumentos já devidamente apreciados pela unidade técnica e pelo relator, razão pela qual devem ser rejeitadas, mantendo-se integralmente os fundamentos que embasaram a responsabilização da recorrente.

6.19 Em síntese, as razões recursais não infirmam os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram o Acórdão 2.300/2025-Plenário. A recorrente limita-se a reiterar alegações amplamente examinadas durante a instrução processual e enfrentadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram expressamente acolhidas pelo relator. Ausentes elementos probatórios novos capazes de demonstrar equívoco na metodologia empregada, de afastar a caracterização do superfaturamento ou de descaracterizar o dano ao erário apurado, impõe-se rejeitar as alegações de mérito, mantendo-se íntegros os fundamentos que ensejaram a responsabilização da recorrente e a imputação do respectivo débito.

7. Se existiriam obstáculos jurídicos que impediriam a cobrança ao recorrente

7.1 A recorrente sustenta que, ainda que fossem afastadas as demais alegações de defesa, subsistiriam óbices jurídicos à cobrança dos valores imputados. Argumenta que as decisões do Tribunal de Contas da União apenas constituem título executivo extrajudicial em favor do ente beneficiário, cabendo exclusivamente a este promover eventual cobrança pelas vias judiciais adequadas. Acrescenta que a Valec, por se sujeitar ao regime de direito privado, não dispõe das

prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública, razão pela qual eventual pretensão ressarcitória dependeria de ação própria e de prova robusta do dano efetivamente sofrido.

7.2 A Constran afirma, ainda, que se encontra em recuperação judicial, circunstância que imporia a submissão de eventual crédito ao juízo universal da recuperação, nos termos da Lei 11.101/2005. Defende que qualquer cobrança deveria observar as regras próprias desse regime, em respeito aos princípios da universalidade da jurisdição, da preservação da empresa e da isonomia entre os credores, não sendo possível exigir o crédito fora do procedimento recuperacional.

7.3 A recorrente também sustenta que o Contrato CT 50/2006 integra o conjunto de ajustes abrangidos por acordo de leniência celebrado com a União e o Ministério Público Federal. Segundo a defesa, esse instrumento produz efeitos jurídicos que devem ser considerados pelo Tribunal de Contas, em consonância com precedentes da própria Corte, de modo a preservar a segurança jurídica e os incentivos à celebração de acordos voltados ao ressarcimento dos danos causados à Administração.

7.4 Por fim, a Constran argumenta que eventual imputação de débito sem a devida coordenação com o acordo de leniência poderá ocasionar duplicidade de cobrança pelos mesmos fatos, caracterizando bis in idem e comprometendo a efetividade da política pública de integridade. Em razão disso, requer que sejam considerados os efeitos do acordo e afastada qualquer responsabilização que implique sobreposição de obrigações decorrentes dos mesmos eventos.

Análise

7.5 Também não merecem acolhimento as alegações subsidiárias apresentadas pela recorrente. Os argumentos relativos à forma de cobrança do débito, à recuperação judicial da empresa, aos efeitos do acordo de leniência e ao alegado comprometimento da reconstrução probatória não possuem aptidão para afastar a responsabilização reconhecida no acórdão recorrido. Trata-se, em grande parte, de questões relacionadas à eficácia e à execução de eventual crédito decorrente da decisão desta Corte, as quais não interferem na competência constitucional do TCU para apurar irregularidades, quantificar o dano ao erário e imputar débito aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992.

7.6 Não procede, portanto, a alegação de que a natureza de título executivo extrajudicial da decisão do Tribunal impediria ou condicionaria a própria constituição da responsabilidade. A eventual legitimidade da Valec para promover futura cobrança judicial, bem como o regime jurídico aplicável à execução do crédito, constitui matéria posterior ao julgamento das contas, que não afasta a competência desta Corte para reconhecer a ocorrência do dano, identificar os responsáveis e constituir o respectivo débito. Confundem-se, assim, os planos da constituição do crédito decorrente do controle externo e de sua eventual satisfação perante o Poder Judiciário.

7.7 Também a circunstância de a recorrente se encontrar em recuperação judicial não impede o exercício das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Ainda que eventual crédito deva observar, em momento oportuno, o regime jurídico previsto na Lei 11.101/2005, tal circunstância não impede a apuração das irregularidades nem descaracteriza a responsabilidade decorrente dos fatos apurados. Eventuais reflexos da recuperação judicial dizem respeito à forma de satisfação do crédito, não constituindo causa apta a afastar ou desconstituir o débito regularmente constituído por esta Corte.

7.8 No que se refere ao acordo de leniência, igualmente não assiste razão à recorrente. Ainda que tais instrumentos produzam efeitos jurídicos relevantes, sua existência não afasta, por si só, a competência constitucional do Tribunal de Contas da União para exercer o controle externo, apurar dano ao erário e responsabilizar os agentes envolvidos. Ademais, eventual necessidade de evitar sobreposição de cobranças ou de considerar valores efetivamente ressarcidos poderá ser examinada na fase própria, não constituindo fundamento suficiente para afastar a responsabilização reconhecida no presente processo, sobretudo porque a recorrente não demonstrou que o alegado acordo tenha exaurido ou satisfeito integralmente o débito ora discutido.

7.9 Também não prospera a alegação de que o decurso do tempo teria inviabilizado a adequada reconstrução dos fatos. Conforme registrado na instrução técnica e acolhido pelo relator, a responsabilização foi amparada em extenso conjunto probatório produzido ao longo da instrução processual, composto por documentos contratuais, relatórios de fiscalização, medições, pareceres técnicos e demais elementos suficientes para fundamentar a conclusão adotada pelo Tribunal. As alegações recursais limitam-se a suscitar dúvida genérica acerca da suficiência da prova, sem apontar inconsistências concretas capazes de comprometer os fundamentos técnicos que embasaram o acórdão recorrido.

7.10 Por fim, observa-se que tais argumentos subsidiários já foram submetidos à apreciação desta Corte durante a fase de instrução e não trazem elementos novos capazes de justificar a reforma da deliberação recorrida. Conforme consignado pelo relator, as alegações defensivas foram suficientemente examinadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram integralmente acolhidas por seus próprios fundamentos. Desse modo, inexistindo fato superveniente ou fundamento jurídico apto a infirmar a responsabilização da recorrente, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente o Acórdão 2.300/2025-Plenário.

7.11 Em conclusão, os argumentos subsidiários apresentados pela recorrente não infirmam os fundamentos do acórdão recorrido, porquanto versam sobre aspectos relacionados à eventual cobrança do débito ou reiteram alegações já apreciadas durante a instrução processual. Ausentes elementos novos capazes de afastar a competência desta Corte para apurar o dano ao erário e imputar o correspondente débito, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente a deliberação recorrida.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a recorrente não apresentou elementos novos capazes de infirmar os fundamentos adotados no acórdão recorrido. Permanecem hígidos os pressupostos que conduziram ao afastamento da prescrição intercorrente, razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar da defesa;

b) em síntese, as razões recursais não infirmam os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram o Acórdão 2.300/2025-Plenário. A recorrente limita-se a reiterar alegações amplamente examinadas durante a instrução processual e enfrentadas pela unidade técnica, cujas conclusões foram expressamente acolhidas pelo relator. Ausentes elementos probatórios novos capazes de demonstrar equívoco na metodologia empregada, de afastar a caracterização do superfaturamento ou de descaracterizar o dano ao erário apurado, impõe-se rejeitar as alegações de mérito, mantendo-se íntegros os fundamentos que ensejaram a responsabilização da recorrente e a imputação do respectivo débito;

c) os argumentos subsidiários apresentados pela recorrente não infirmam os fundamentos do acórdão recorrido, porquanto versam sobre aspectos relacionados à eventual cobrança do débito ou reiteram alegações já apreciadas durante a instrução processual. Ausentes elementos novos capazes de afastar a competência desta Corte para apurar o dano ao erário e imputar o correspondente débito, impõe-se rejeitar as razões recursais e manter integralmente a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para as providências de sua alçada."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, que apresenta a seguinte redação:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário em razão de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

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

9.1. julgar, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19 da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, 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 Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno:

Valor original (R$)	**Data de ocorrência**
101.892,47	8/10/2008
4.606,25	29/12/2008
103.442,12	4/2/2009
104.667,58	11/3/2009
257.304,28	7/4/2009
167.775,56	5/5/2009
60.912,15	9/6/2009
305.263,60	8/7/2009
76.016,86	19/8/2009
198.985,65	3/9/2009
258.048,69	8/10/2009
133.377,08	12/11/2009
244.770,85	11/12/2009
390.448,50	29/12/2009
704.624,73	11/2/2010
566.675,71	15/3/2010
1.278.001,51	22/4/2010
2.546.783,45	5/5/2010
2.579.841,92	7/6/2010
3.906.092,89	30/6/2010
3.860.076,86	31/8/2010
3.873.805,51	2/9/2010
4.355.865,80	15/10/2010

Valor original (R$)	Data de ocorrência
4.379.536,24	26/11/2010
3.581.131,36	30/12/2010
2.015.820,87	30/12/2010
732.258,27	1/3/2011
1.070.587,74	29/4/2011
371.117,64	31/5/2011
395.691,87	8/7/2011
332.630,22	29/6/2011
221.334,31	20/7/2011
86.684,14	23/8/2011
110.553,93	15/9/2011
77.307,58	20/12/2011
262.147,35	20/12/2011
215.344,92	20/12/2011
15.463,94	27/12/2011
41.849,90	27/12/2011
6.174,76	30/4/2012
1.606,19	18/6/2012
85.115,80	18/6/2012
85.239,46	28/12/2012

9.2. aplicar a José Francisco das Neves, Ulisses Assad e à empresa Constran S.A. Construções e Comércio, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para cada um dos gestores e de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para a empresa, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas 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 das quantias 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;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas 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 os responsáveis 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;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a irregularidade cometida por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitá-los, pelo período de 8 (oito) 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;

9.7. informar o conteúdo desta deliberação à Procuradoria da República em Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e aos responsáveis."

I - Histórico

2. Originalmente, tratou-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento aos subitens 9.1 e 9.1.1 do Acórdão 2.497/2014-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no TC 010.142/2009-3 (Relatório de Auditoria - Fiscobras 2009).

3. O Contrato CT 50/2006, celebrado pela Valec e pela Constran S.A., em fevereiro de 2007, teve como objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária, além de obras de arte especiais na Ferrovia Norte-Sul, no trecho Palmas (TO) - Uruaçu (GO), correspondente ao Lote 11. Esse trecho, que se estende do Pátio de Uruaçu/GO (km 271,00) até a Rodovia GO-239 (km 341,67), possui 71 km de extensão e foi contratado pelo valor inicial de R$ 162.918.192,02, com data-base em 13/3/2006.

4. As primeiras irregularidades apuradas na presente TCE foram detectadas no TC 010.142/2009-3 (Fiscobras 2009 - Relatório de Fiscalização 110/2009). As obras foram objeto de auditoria nos anos subsequentes: 2010 (TC 010.091/2010-6 - Fiscobras 2010), 2012 (TC 006.264/2012-3 - Fiscobras 2012) e 2013 (TC 009.099/2013-1 - Fiscobras 2013). Aduzo que, a partir desse último, foi constituído um processo apartado (TC 030.740/2013-4).

5. Resumidamente, as irregularidades identificadas nas auditorias realizadas pelo TCU nas obras do Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul incluíam:

a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, totalizando R$ 19.807.573,15, o que representaria 12,16% do valor total contratado (TC 010.142/2009-3);

b) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada, que resultou em uma diferença a maior de 0,5% na soma dos coeficientes multiplicadores (TC 010.142/2009-3);

c) superfaturamento decorrente de jogo de planilha (TC 006.264/2012-3); e

d) perda potencial ou efetiva de serviços realizados, em face da não execução concomitante de serviços essenciais à integridade da obra (TC 006.264/2012-3).

6. A então SeinfraHidroFerrovias constatou que o superfaturamento verificado no Contrato CT 50/2006 decorreu da aprovação da planilha orçamentária, que acompanhou o Edital de Concorrência 2/2005, com preços superiores aos praticados no mercado. A unidade técnica concluiu que a responsabilidade pelo débito apurado recaía sobre o Superintendente de Construção, Sr. José Américo Cajado de Azevedo, e o Diretor de Engenharia da Valec, Sr. Ulisses Assad, por terem, respectivamente, elaborado e aprovado a minuta do edital contendo a planilha orçamentária com itens sobrevalorizados, além da empresa Constran S.A., que se beneficiou às custas do Erário.

7. Na instrução de mérito, a unidade técnica entendeu que teria ocorrido a prescrição intercorrente e sugeriu o arquivamento dos presentes autos sem julgamento das contas, com base no art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022. O MPTCU se manifestou favoravelmente a essa proposta.

8. Entretanto, o relator discordou dos posicionamentos da unidade técnica e do MPTCU, argumentando que não houve prescrição intercorrente neste caso concreto. Ele apontou que os pagamentos superfaturados continuaram até 28/12/2012 e que os preços e as quantidades dos itens contratados foram alterados por termos aditivos após a fiscalização inicial do TCU em 2009. Assim sendo, ele determinou o retorno dos presentes autos à unidade técnica para que fosse elaborada a instrução de mérito.

9. A unidade técnica, após avaliar o mérito das questões postas sob exame, manifestou-se no sentido de julgar irregulares as contas dos srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, condenando-os, solidariamente com a empresa Constran S.A. Construções e Comércio, ao pagamento do débito e imputando a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU aos responsáveis.

10. O Ministério Público junto ao TCU concordou com essa proposta.

11. No dia 06/10/2025, o Plenário desta Corte de Contas acolheu a proposta formulada pelo relator e proferiu o Acórdão 2.300/2025 – Plenário, transcrito anteriormente neste voto.

II – Do recurso de reconsideração

12. Irresignada, a empresa Constran S.A. Construções e Comércio apresentou o recurso ora sob exame. Preliminarmente, ela alegou em síntese que:

a) este recurso está fundamentado na tese vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) correspondente ao Tema 899 da Repercussão Geral, a qual estabelece que as pretensões de ressarcimento ao Erário fundadas em decisões de tribunais de contas são prescritíveis, com prazo de cinco anos, conforme disposto na Lei 9.873/1999;

b) a Resolução TCU 344/2022 estabelece que a prescrição intercorrente ocorre quando o processo fica paralisado por mais de três anos sem que sejam praticados atos relevantes de instrução ou julgamento. No caso em questão, entre 17/08/2009 (quando foram emitidos ofícios referentes às oitivas dos responsáveis) e 21/11/2013 (quando foi juntada aos autos a instrução relativa às respostas a essas oitivas), o processo permaneceu completamente inerte, sem a prática de qualquer ato apto a interromper ou suspender o curso prescricional;

c) a tentativa de reanimar pretensões prescritas por meio da prática de atos posteriores é juridicamente infundada, além de violar o princípio da segurança jurídica e o dever de coerência institucional. A Resolução TCU 344/2022 determina que processos com pretensões prescritas devem ser arquivados, não podendo ser mantidos ativos com fulcro em justificativas de relevância material ou vulto financeiro do dano; e

d) a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória foi consumada, conforme teria sido reconhecido pela unidade técnica com base na Resolução TCU 344/2022.

13. Quanto às questões de mérito, a recorrente argumentou que:

- Superfaturamento e dano ao Erário:

a) não foi comprovado que os preços contratados em 2006 eram superiores aos praticados no mercado à época. A análise técnica utilizada pela Unidade Instrutora baseou-se em referenciais padronizados de 2012, desconsiderando o contexto específico de 2006 e variações regionais de custo, logística e condições de execução da obra;

b) o dano ao Erário não pode ser presumido. É necessário demonstrar de forma inequívoca que houve pagamento indevido ou execução de serviços a custo excessivo, o que não teria sido feito; e

c) não há prova concreta de dano ao Erário, sendo as alegações de superfaturamento baseadas em métodos inadequados e anacrônicos.

- Deficiências no Planejamento e Gestão:

a) os problemas na execução da obra decorreram de falhas existentes no projeto básico e da liberação tardia e fragmentada dos projetos executivos pela contratante (Valec);

b) os problemas verificados na execução da obra decorreram de falhas da Administração, não da contratada; e

c) a contratada (Constran) observou as ordens e os projetos fornecidos pela Administração. Logo, não pode ser responsabilizada por decisões que impactaram negativamente a execução e os custos da obra.

- Prova Técnica:

a) estudos técnicos independentes, como o parecer geotécnico elaborado pela empresa NOUH Engenharia Ltda., confirmam que os serviços foram executados de forma adequada e que não houve falhas construtivas nos aterros questionados; e

b) isso reforça a inexistência de dano técnico-econômico.

- Acordos de Leniência e Recuperação Judicial:

a) o contrato em questão está abrangido por acordos de leniência firmados pela Constran com a União e o Ministério Público Federal, que já preveem o ressarcimento parametrizado dos supostos danos;

b) a Constran encontra-se em recuperação judicial, o que implica que qualquer pretensão de cobrança deve ser habilitada no juízo universal da recuperação, respeitando a ordem judicial e os princípios de isonomia entre credores; e

c) a recuperação judicial da Constran e os acordos de leniência firmados impedem a cobrança nos termos pretendidos.

14. Com fulcro nessas considerações, a Constran entende não haver base jurídica ou técnica para imputar débito a ela. Por via de consequência, solicita que seja reconhecida a prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas, preservando a segurança jurídica, a proporcionalidade e o devido processo legal.

III – Análise dos argumentos da recorrente

15. Preliminarmente, cumpre analisar a alegada ocorrência da prescrição intercorrente. No âmbito desta Corte de Contas, essa matéria é regulada pela Resolução TCU 344/2022, a qual estabelece que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento (art. 2º da mencionada norma). Ademais, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º da referida norma).

16. O marco inicial da contagem dos prazos prescricionais está estabelecido no art. 4º dessa norma, **in verbis**:

"Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada."

17. No caso vertente, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (pagamentos de valores superfaturados decorrentes de preços excessivos), a qual perdurou durante vários anos, adota-se como termo **a quo** do prazo prescricional, com fulcro no art. 4º, V, acima transcrito, a data do último pagamento efetuado em benefício da empresa contratada, ocorrido em 28/12/2012.

18. Ocorre que, no dia 21/11/2013, foi juntada aos presentes autos a instrução relativa às respostas a essas oitivas, o que ensejou a interrupção da contagem do prazo prescricional, em consonância com o disposto no art. 5º, II, da Resolução TCU 344/2022, transcrito a seguir:

"Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível."

19. Considerando que transcorreu menos de um ano entre a data do último pagamento e a interrupção da prescrição, por força conclui-se que essa última não ocorreu.

20. Outro motivo relevante para descaracterizar a prescrição intercorrente reside no fato de que o TCU, por meio de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2012, examinou novamente o Contrato CT 50/2006, tendo reavaliado a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado e identificado novas irregularidades relacionadas ao denominado jogo de planilha.

21. Assim sendo, ficou patente que a auditoria realizada em 2012 deu continuidade à atividade de controle exercida anteriormente pelo TCU sobre o mesmo contrato administrativo, ampliando a apuração inicialmente realizada e incorporando novos elementos relacionados às alterações promovidas pelos termos aditivos celebrados durante a execução da avença. Nesse contexto, o relatório produzido no âmbito do Fiscobras 2012 configura ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper o curso da prescrição, em conformidade com o acima citado art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

22. Superada essa questão preliminar, passo a examinar as alegações de mérito da recorrente.

23. Destaco que, ao contrário do que foi asseverado pela recorrente, o prejuízo apurado não é hipotético. Ele foi calculado com base em metodologia consolidada, tendo como referência os preços do Sicro, ajustados à data-base do contrato, à luz dos critérios e métodos previstos no Manual de Custos Rodoviários, conforme será detalhado a seguir.

24. Cumpre observar que o Contrato CT 50/2006 se encontra encerrado desde 2012. O termo de recebimento provisório foi emitido pela Valec em 19/02/2013 e o termo de recebimento definitivo datado de 12/03/2013. Logo, não se trata de sobrepreço, mas sim de superfaturamento, pois já foram liquidadas todas as despesas relativas às medições deste contrato. A análise de superfaturamento por preços excessivos requer a comparação entre os preços contratados e os respectivos preços de referência, considerados valores justos a serem pagos pela Administração.

25. No presente caso, foram utilizados como referência os preços delineados no Acórdão 462/2010-Plenário, proferido quando do julgamento do TC 018.509/2008-9, ajustados para a data-base de referência do Contrato. Naquele processo, após ampla e profícua discussão acerca do sobrepreço no Contrato CT 22/2006 da Valec, este Plenário deliberou pela viabilidade da utilização do Sicro, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária. Por questão de uniformização, os preços de referência vêm sendo utilizados em todas as auditorias do TCU nos diversos lotes da Ferrovia Norte-Sul.

26. O percentual analisado da medição final do contrato CT 50/2006 foi de 87,84%. O superfaturamento encontrado atingia R$ 33,8 milhões de reais, na data-base de março/2006, equivalente a 19,11% da amostra (curva ABC) e 16,78% do contrato.

27. Cabe informar que, no cálculo do débito, aplicou-se o percentual de superfaturamento obtido aos valores medidos (com reajuste) em cada boletim de medição. Os valores relativos aos superfaturamentos mensais foram atualizados, a partir da respectiva data de liquidação, pelo Sistema "Débito" deste Tribunal.

28. Por fim, o débito total calculado pela atualização dos valores de débito/crédito conforme sua data de referência para as quarenta e seis medições resultou em R$ 72.678.760,33 (data-base 10/11/2016).

29. Tal metodologia foi integralmente disponibilizada aos responsáveis no momento da citação, cabendo-lhes o ônus de desconstituir as evidências apresentadas, seja por meio da impugnação específica dos preços de referência, seja pela apresentação de planilhas e composições de custos que demonstrassem a razoabilidade dos valores contratados. No entanto, até agora, a empresa limitou-se a apresentar argumentos genéricos, sem enfrentar os dados e as análises acostados aos presentes autos.

30. A alegação da empresa quanto ao jogo de planilha também não procede. O sobrepreço identificado em 2009 passou a ser tratado em conjunto com o jogo de planilha apurado em 2012. Isso porque o cálculo do superfaturamento final considerou os quantitativos efetivamente medidos na obra,

não os originalmente licitados. Dessa forma, o dano apurado já incorpora os efeitos de eventual jogo de planilha.

31. Resta claro que o dano apurado não decorre de deficiências do projeto básico, de atrasos na disponibilização dos projetos executivos e de alterações contratuais promovidas pela Valec, como foi alegado pela recorrente. Consoante exposto pela unidade técnica, a constatação de que tais eventos efetivamente ocorreram não afasta a existência do superfaturamento identificado nem demonstra que os preços contratados eram compatíveis com os efetivos custos da obra. Eventuais dificuldades de execução, modificações de projeto ou celebração de termos aditivos constituem circunstâncias inerentes à gestão contratual, mas não possuem o condão de descaracterizar irregularidades relacionadas à formação dos preços pagos para a recorrente.

32. Não deve ser acolhida a tentativa de atribuir integralmente à Administração os riscos decorrentes da execução contratual. Ainda que se admita a existência de dificuldades decorrentes de falhas verificadas no planejamento da obra, isso não elimina a responsabilidade da contratada pelos preços praticados nem descaracteriza o dever de ela observar valores compatíveis com aqueles admitidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte.

33. Nesse sentido, ressalto que a jurisprudência do TCU é clara ao estabelecer que as empresas contratadas têm o dever de ofertar preços compatíveis com os de mercado, mesmo que o orçamento público esteja superestimado. A responsabilidade solidária da empresa contratada decorre de sua contribuição para o dano ao Erário, seja por ação ou omissão, ao aceitar ou propor preços acima dos valores de mercado. Essa postura visa garantir a economicidade, a legalidade e a proteção do patrimônio público.

34. Esclareço, ainda, que o parecer elaborado pela empresa NOUH Engenharia, o qual atesta a adequação técnica dos aterros executados, não auxilia a defesa da recorrente. Afinal, neste momento, não se discute a estabilidade geotécnica da obra ou a qualidade dos serviços executados, mas a compatibilidade dos preços pagos com aqueles considerados devidos.

35. Finalmente, julgo que as alegações relativas à existência de óbices jurídicos à cobrança dos valores imputados pelo TCU também não merecem acolhimento por parte desta Corte. Afinal, questões relativas à forma de cobrança do débito, à recuperação judicial da empresa, aos efeitos do acordo de leniência e ao alegado comprometimento da reconstrução probatória estão relacionadas à execução de eventual crédito decorrente da decisão desta Corte. Logo, elas não interferem na competência constitucional deste Tribunal para apurar irregularidades, quantificar o dano ao Erário e imputar débito aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992.

36. Não procede a alegação de que a natureza de título executivo extrajudicial da decisão deste Tribunal impediria ou condicionaria a própria constituição da responsabilidade. A eventual legitimidade da Valec para promover futura cobrança judicial, bem como o regime jurídico aplicável à execução do crédito, constitui matéria posterior ao julgamento das contas, que não afasta a competência desta Corte para reconhecer a ocorrência do dano, identificar os responsáveis e constituir o respectivo débito. Confunde-se, assim, o plano da constituição do crédito decorrente do controle externo com aquele de sua eventual satisfação perante o Poder Judiciário.

37. Aduzo que a circunstância de a recorrente se encontrar em recuperação judicial não impede o exercício das competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União. Ainda que eventual crédito deva observar, em momento oportuno, o regime jurídico previsto na Lei 11.101/2005, tal circunstância não obsta a apuração das irregularidades nem descaracteriza a responsabilidade decorrente dos fatos apurados. Eventuais reflexos da recuperação judicial dizem respeito à forma de satisfação do crédito, não constituindo causa apta a afastar ou desconstituir o débito regularmente constituído por esta Corte.

38. No que se refere ao acordo de leniência, igualmente não assiste razão à recorrente. Ainda que tais instrumentos produzam efeitos jurídicos relevantes, eles não afastam de pronto a competência constitucional do Tribunal de Contas da União para exercer o controle externo, apurar dano ao Erário e responsabilizar os agentes envolvidos. A questão de evitar um eventual **bis in idem** será tratada no

momento adequado, quando da cobrança judicial do valor devido. Até porque a recorrente não demonstrou que o alegado acordo exauriu ou satisfez integralmente o débito ora discutido.

39. Julgo que também não deve ser aceita a alegação no sentido de que o decurso do tempo teria inviabilizado a adequada reconstrução dos fatos. Conforme registrado pelo relator, a responsabilização em tela foi amparada em extenso conjunto probatório produzido ao longo da instrução processual, composto por documentos contratuais, relatórios de fiscalização, medições, pareceres técnicos e demais elementos suficientes para fundamentar a conclusão adotada por este Tribunal.

40. Com amparo nessas considerações, julgo que o presente recurso deve ser conhecido para, no mérito, ser-lhe negado provimento, sendo mantido integralmente o acórdão ora questionado.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2767/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.645/2015-9.
1.1. Apenso: 006.264/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Andrade Gutierrez Engenharia S/A (17.262.213/0001-94); Constran S/A - Construcoes e Comercio (61.156.568/0001-90); Construtora Norberto Odebrecht S/A (15.102.288/0002-63); Galvão Engenharia S/A (01.340.937/0001-79); Iesa Projetos, Equipamentos e Montagens S/A (29.918.943/0001-80); José Américo Cajado de Azevedo (548.198.066-53); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Spa Engenharia Industria e Comercio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).
3.2. Recorrente: Constran S/A - Construções e Comércio (61.156.568/0001-90).
4. Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Filial RJ).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Mauricio Santo Matar (322216/OAB-SP), Isabela Felix de Sousa Ferreira (28481/OAB-GO) e outros, representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.a. (filial Rj); Márcia Heloisa Pereira da Silva Buccolo (36434/OAB-SP), Ana Carolina da Silva Boretto (325474/OAB-SP) e outros, representando Constran S/a - Construcoes e Comercio.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela empresa Constran S.A. Construções e Comércio contra o Acórdão 2.300/2025 - Plenário, por meio do qual foi julgada tomada de contas especial autuada, por força do disposto no Acórdão 2.497/2014-Plenário, visando apurar superfaturamento ocorrido no âmbito do Contrato CT 50/2006, firmado pela empresa Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e pela ora recorrente, que teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviárias no Lote 11 da Ferrovia Norte-Sul,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do

Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, ambos da Lei 8.443/1992, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

9.2. dar ciência deste acórdão à recorrente, à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2767-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
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 019.593/2026-0
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM
Representação legal: Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA FALSO PELA EMPRESA VENCEDORA. INCOMPATIBILIDADE ESTRUTURAL DA EMPRESA COM O OBJETO CONTRATADO. CONFIRMAÇÃO DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA SUSPENDER A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO, A EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO E PAGAMENTOS DECORRENTES DO CERTAME. OITIVAS. REFERENDO PELO PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 16/2026, sob a responsabilidade do Município de Caapiranga/AM, com valor estimado de R$ 759.000,00, cujo objeto é a aquisição de equipamento

integrado composto de caminhão-pipa novo, tração 6x4, motor diesel com potência mínima de 280 cv, equipado com tanque em aço inoxidável de capacidade mínima de 10.000 litros, destinado à Secretaria de Produção e Abastecimento do município.

2. Transcrevo a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações):

"*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 Licita Mais Brasil (https://www.licitamaisbrasil.com.br).*

1. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) situação: certame adjudicado e homologado em 2/9/2026, sem que tenha sido localizado instrumento contratual publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas ou no portal do ente;

b) valor homologado: R$ 746.250,00, em favor da C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. (CNPJ 65.083.759/0001-20);

c) a licitação em tela não envolve registro de preços;

d) não foram localizados contrato, nota de empenho ou pagamento decorrentes do certame até a data desta instrução;

e) fonte dos recursos: recursos federais oriundos do Ministério da Agricultura e Pecuária, fonte 700, no valor de R$ 759.000,00, vinculados ao Processo Administrativo 750/2026, conforme o item 2 do edital e o termo de referência; a modalidade de repasse não foi identificada nos autos nem nos sistemas consultados;

f) não houve pedido de impugnação do edital nos autos; e

g) no que se refere à qualificação do agente de contratação, com indicação de ser ou não servidor efetivo do quadro permanente, na forma dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, a Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM possuía, segundo o censo do IBGE de 2020, 13.283 habitantes, enquadrando-se, portanto, na exceção prevista no art. 176, inciso I, da Lei 14.133/2021.

2. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

a) apresentação, pela licitante vencedora, de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso, emitido pela Prefeitura Municipal de Araguatins/TO;

b) incompatibilidade entre a estrutura operacional da empresa e o objeto do atestado, com indícios de tratar-se de empresa de fachada;

c) entrega, no certame que originou o atestado, de veículo tecnicamente inferior ao exigido pelo edital, com recebimento, ateste e pagamento pelos agentes daquele município; e

d) ausência de resposta do pregoeiro ao requerimento de reabertura da fase de lances formulado em sessão.

3. *O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes das peças 2 a 33.*

4. *Adicionalmente, foi verificado, de ofício, a partir do histórico de disputa da sessão pública (peça 44), possível omissão do pregoeiro quanto a requerimento de reabertura da fase de lances formulado em sessão.*

5. *Requer o representante a concessão de medida cautelar para suspender o certame no estado em que se encontra e a realização de novas aquisições e novos pagamentos à contratada, bem como a oitiva da empresa e a declaração de sua inidoneidade, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 1).*

6. *Registre-se que o representante participou do certame, na condição de segunda e última colocada, com proposta final de R$ 758.900,00 (peças 43 e 48).*

7. *Não foram registradas solicitações adicionais.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*

9. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos do Ministério da Agricultura e Pecuária, na fonte 700, no valor de R$ 759.000,00, conforme o item 2 do edital e o termo de referência (peça 4).*

10. *Além disso, a Forza Distribuidora Ltda. (CNPJ 46.135.499/0001-45), cuja qualificação é a de licitante, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.*

11. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista o potencial risco à observância dos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo.*

12. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos 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.*

EXAME SUMÁRIO

13. *Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, inciso I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.*

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato impugnado.*

I.1.Perigo da demora

15. *O pressuposto encontra-se configurado. O certame foi adjudicado e homologado em 2/9/2026, e não foram localizados, no Portal Nacional de Contratações Públicas, no portal do ente nem nos sistemas consultados, instrumento contratual, nota de empenho ou pagamento dele decorrentes (peça 49). O procedimento situa-se, portanto, no intervalo em que a suspensão ainda produz efeito útil: impede que a despesa se consume e que o desfazimento posterior dependa de ressarcimento.*

16. *Soma-se a isso que a empresa seguia arrematando certames amparados pelo mesmo documento até 27/8/2026, cinco dias antes da sessão deste pregão (peça 73), o que afasta a hipótese de fato isolado e já superado.*

I.2. Perigo da demora reverso

17. *O pressuposto não se configura. Trata-se de aquisição por escopo, de bem único, com prazo de entrega estabelecido no edital e sem contrato anterior a ser sucedido. O estudo técnico preliminar registra que o município não dispõe de equipamento próprio para o serviço, o que significa que a situação atual já é a de ausência do bem: a suspensão mantém o estado de coisas, não o agrava (peça 39). Não há, ademais, execução em curso a paralisar, porquanto o contrato sequer foi celebrado.*

I.3 Plausibilidade jurídica

18. *O pressuposto encontra-se configurado. O atestado que habilitou a vencedora declara fornecimento em estrita conformidade com edital que exigia motor de seis cilindros, ao passo que a consulta à base nacional de veículos atribui ao chassi correspondente modelo cuja ficha técnica do fabricante indica quatro cilindros (peças 5 a 8). A contradição é documental, e não decorre da narrativa do representante.*

19. *Registre-se que a diferença entre a proposta vencedora, de R$ 746.250,00, e a do representante, de R$ 758.900,00, é de R$ 12.650,00, equivalentes a 1,67%. Fosse esse o único interesse em jogo, o custo administrativo da paralisação superaria o ganho, e a suspensão não se justificaria. Não é o caso. O que a medida resguarda não é o diferencial de preço, e sim a integridade da habilitação e o destino de recursos federais transferidos a empresa cujo documento de qualificação técnica é contraditado pelos registros públicos e cuja estrutura operacional é incompatível com o objeto atestado.*

20. *Propõe-se ao Relator a adoção da medida cautelar, para que o Município de Caapiranga/AM se abstenha de celebrar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 16/2026, de emitir a respectiva nota de empenho e de efetuar pagamentos dele decorrentes, até que o Tribunal delibere sobre o mérito, com a oitiva de que trata o art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU no mesmo expediente.*

II. Exame das irregularidades

21. *Adotada a via cautelar, as irregularidades passam a ser examinadas em juízo preliminar, na medida em que os elementos dos autos o permitem, sem prejuízo do exame definitivo após as manifestações a serem colhidas.*

II.1. Apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 46 da Lei 8.443/1992; arts. 5º, 62, inciso II, 67 e 155, incisos VIII a XI, da Lei 14.133/2021; art. 37, caput, da Constituição Federal; itens 9.12.1 e 9.12.3 do edital; Acórdãos 2.233/2019, 917/2022, 215/2020, 1.155/2022, 2.467/2024, 652/2025, 2.020/2026 e 548/2026, todos do Plenário.

Análise:

22. *A licitante C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda., CNPJ 65.083.759/0001-20, sagrou-se vencedora do lote único do Pregão Eletrônico 16/2026, promovido pelo Município de Caapiranga/AM, pelo valor de R$ 746.250,00, em sessão realizada em 1º/9/2026, adjudicada e homologada em 2/9/2026 (peças 45, 48 e 49). A habilitação técnica apoiou-se em atestado de capacidade técnica emitido pela Prefeitura Municipal de Araguatins/TO em 22/7/2026, que declara ter a empresa fornecido caminhão com caçamba basculante em estrita conformidade com as especificações técnicas previstas no edital do Pregão 13/2026, com atendimento integral às exigências editalícias e contratuais (peça 5).*

23. *O edital de Caapiranga exige o atestado no item 9.12.1 e, no item 9.12.3, faz da ausência de documento idôneo motivo de inabilitação mediante decisão motivada do pregoeiro (peça 4, p. 12). O atestado foi, portanto, causa determinante da habilitação.*

24. *O confronto com os autos revela que a declaração não corresponde ao que os registros públicos mostram. O termo de referência do Pregão Eletrônico 13/2026 de Araguatins exigia a comprovação de fornecimento de veículo com motor a diesel com, no mínimo, seis cilindros (peça 6). A proposta aceita, o termo de adjudicação, o termo de homologação e o Contrato Administrativo 55/2026 registram o modelo Foton Auman D 1830 (peças 63, 67, 69 e 70), cuja ficha técnica, juntada pela própria empresa à habilitação daquele certame, indica motor Cummins D6.7, de seis cilindros em linha (peça 64). A consulta à base nacional de veículos (Renavam), porém, atribui ao chassi 92YV6JDB3VB001951, emplacado no Município de Araguatins e em circulação, o modelo Foton Auman D 1722A (peça 8). A ficha técnica do fabricante para esse modelo indica motor Cummins F4.5, de quatro cilindros em linha (peça 7). A divergência, portanto, não está na proposta, que atendia ao edital, mas no que se entregou e no que se atestou.*

25. *A idoneidade do atestado é ainda infirmada pela estrutura da empresa que dele se*

beneficiou. A sociedade iniciou atividades em 2/2/2026 e foi inscrita no CNPJ em 6/2/2026, obtendo alvará de localização e funcionamento em 7/5/2026, seis dias antes da sessão do certame de Araguatins (peças 1, 15 e 64). A documentação de habilitação ali apresentada, de quarenta páginas, não contém atestado algum, resultado coerente com a idade da sociedade (peças 64 e 65). O alvará registra área de 30 m², compartilhada com outras três pessoas jurídicas no mesmo endereço (peças 14 a 17), e a diligência presencial realizada em agosto de 2026 registra imóvel em zona predominantemente residencial, sem identificação e sem acesso para caminhões (peça 74). O contrato social prevê capital de R$ 1.000.000,00 subscrito, integralizável apenas a partir de 2/2/2028 (peça 75). Registre-se, ainda, que o atestado atribui à empresa o CNPJ 65.083.759/0001-01, cujo dígito verificador diverge do número real (peça 5).

26. *O efeito do documento não se esgotou neste certame. Computados apenas os certames posteriores a 22/7/2026 — os anteriores não podiam ser amparados por documento inexistente à época —, a empresa arrematou cinco itens entre 27/7 e 27/8/2026, nos Municípios de Teixeira de Freitas/BA, Cordeiro/RJ, Nova Ipixuna/PA, Alta Floresta d'Oeste/RO e Trairão/PA, no total de R$ 9.875.200,00, aos quais se soma o de Caapiranga, perfazendo R$ 10.101.450,00 em quarenta e um dias (peças 73 e 76 a 81). A repercussão é, assim, sistêmica, e alcança recursos federais repassados a municípios de cinco unidades da Federação.*

27. *O responsável identificado nesta etapa é a C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda., na condição de apresentante do documento. A conduta dos agentes da Prefeitura Municipal de Araguatins/TO, emitentes do atestado, é objeto do TC 019.445/2026-1, representação relativa ao próprio Pregão Eletrônico 13/2026, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas, e por isso não se examina aqui. Há indício de elemento subjetivo: a apresentação de documento cujo conteúdo diverge dos registros públicos, em proveito da própria habilitação e com resultado econômico direto de R$ 746.250,00, é conduta que não comporta explicação alternativa lícita evidente.*

28. *A jurisprudência deste Tribunal é convergente quanto ao desfecho. No Acórdão 917/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal declarou a inidoneidade de licitantes que apresentaram atestados de conteúdo falso, assentando tratar-se de ilícito de mera conduta, que dispensa dano ou vantagem efetiva. Na mesma linha, Acórdão 2.233/2019-TCU-Plenário, igualmente da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, confirmou o Acórdão 1.106/2018-TCU-Plenário, que havia decidido na mesma linha. Ademais, cabe citar os Acórdãos 215/2020, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; 1.155/2022, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 2.467/2024, de relatoria do Ministro Walton Alencar; 652/2025, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 2.020/2026, de relatoria do Ministro Odair da Cunha; e 548/2026, de relatoria no Ministro Augusto Nardes, todos do Plenário deste Tribunal, o último firmando que o somatório de indícios de incompatibilidade entre a estrutura operacional e o objeto do atestado basta para caracterizar a fraude. Em nenhum deles a sanção foi imposta sem prévio contraditório.*

29. *Faltam aos autos, para a conclusão do exame, os documentos de habilitação apresentados em Caapiranga e os termos de recebimento provisório e definitivo do objeto em Araguatins. Prevê-se, como defesa, a alegação de que o atestado se refere ao modelo contratado e de que o veículo entregue superou a potência mínima exigida, sendo a divergência restrita ao número de cilindros. Por essas razões, e sendo a inidoneidade sanção que não se impõe sem contraditório, propõe-se a* ***oitiva*** *da Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM e da C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda., pelo prazo de quinze dias úteis, com* ***diligência*** *simultânea à Prefeitura Municipal de Araguatins/TO. Além disso, cabe propor a realização de* ***construção participativa de deliberações****, de modo que a UJ se manifeste quanto aos possíveis impactos de determinação corretiva por parte deste Tribunal.*

II.2. Falha na condução da sessão pública quanto ao requerimento de reabertura da fase de lances

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º e 8º da Lei 14.133/2021; itens 5.4, 7.14, 7.18, 7.19 e 12.1 do edital; Acórdãos 2.151/2011, 1.101/2021 e 2.269/2021, todos do Plenário, e Acórdão 654/2016-TCU-2ª Câmara.

Análise:

30. *A sessão pública do Pregão Eletrônico 16/2026 foi designada para 1º/9/2026 às 10h00 e aberta às 10h37, com registro no chat, pelo pregoeiro Lázaro Munhós Aparício, de atraso atribuído a mau tempo na localidade (peça 44). A etapa competitiva correu das 10h39 às 10h49. Nela ofertou lance apenas a C.E.S.S., que às 10h46 registrou R$ 758.000,00 e assumiu a primeira colocação, até então da Forza Distribuidora Ltda., detentora da proposta inicial de R$ 758.900,00. Encerrada a etapa, o sistema informou que o pregoeiro poderia refazer a fase de lances. Às 10h50, a Forza requereu no chat a reabertura, alegando que o sistema ficara inoperante. O requerimento não foi respondido. No mesmo minuto teve início a etapa de negociação; às 10h52 o pregoeiro propôs à primeira colocada o valor de R$ 746.250,00, aceito às 10h54.*

31. *O item 7.14 do edital atribui ao agente de contratação, assessorado pela equipe de apoio, a competência de, justificadamente, admitir o reinício da sessão de lances em prol da consecução do melhor preço (peça 4). O que se censura não é a recusa da reabertura, e sim a ausência de pronunciamento sobre ela. A competência existia, o edital a previa e o próprio sistema a lembrou às 10h49. Indeferir o pedido de forma motivada seria exercício regular da competência, e a motivação permitiria ao licitante impugná-la nas fases recursais subsequentes. O silêncio subtraiu-lhe esse objeto. A passagem imediata à negociação, um minuto após o requerimento, confirma que a fase seguinte avançou sem que a questão pendente fosse enfrentada.*

32. *Depõem contra o requerente elementos que a análise não omite. O item 5.4 do edital atribui ao licitante o ônus decorrente da inobservância de mensagens do sistema ou da própria desconexão; os itens 7.18 e 7.19 disciplinam a desconexão do agente de contratação, não a do licitante; e o item 12.1 não arrola essa hipótese entre as de reabertura da sessão. Soma-se que a Forza não ofertou lance algum nos dez minutos da etapa competitiva e não manifestou interesse em recorrer nas duas janelas abertas às 12h36 e às 14h16 (peça 44). Esses elementos reduzem a plausibilidade da alegação de indisponibilidade, mas não suprem a omissão do agente: o dever de decidir requerimento formulado em sessão não depende de o requerente ter razão.*

33. *Quanto ao efeito, a diferença entre as propostas finais das duas licitantes ficou em R$ 12.650,00, equivalentes a 1,67%, e o valor homologado situou-se R$ 12.750,00 abaixo do de referência (peças 45 e 48). A reabertura da etapa, em tese, poderia produzir preço inferior ao contratado, já que a única licitante remanescente se declarava apta a prosseguir na disputa. A demonstração do prejuízo, porém, é apenas potencial, e depende de apurar se a plataforma esteve efetivamente indisponível no intervalo.*

34. *A jurisprudência do Tribunal trata o tema pelo grau de repercussão do vício. No Acórdão 2.151/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, diante de falhas comprovadas na plataforma do pregão, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa e determinou a anulação do certame. No Acórdão 654/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, em que o vício esteve na condução da etapa de lances sem comunicação adequada aos licitantes, a representação foi julgada parcialmente procedente, com determinação e recomendação. Em situações de irregularidade na condução de pregão eletrônico, os Acórdãos 1.101/2021-TCU-Plenário e 2.269/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, adotaram medida cautelar e promoveram oitiva, que é o desenho processual cabível nesta fase.*

35. *O responsável identificado é o pregoeiro que conduziu a sessão. Não há, nos autos, elemento que o vincule à empresa vencedora ou que sugira favorecimento deliberado, e a omissão comporta explicação alternativa lícita, razão pela qual não se reconhece, nesta etapa, indício de elemento subjetivo. Falta aos autos a manifestação do pregoeiro e o registro de estabilidade da plataforma no intervalo da etapa competitiva. Propõe-se, por isso, que a matéria integre, em item próprio, a* ***oitiva*** *dirigida à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM.*

CONCLUSÃO

36. *Diante do exposto, propõe-se o* ***conhecimento*** *da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, e o afastamento do exame sumário, dada a presença de marcadores que impõem a*

atuação direta do Tribunal: indícios de fraude documental e repercussão que alcança seis certames em cinco unidades da Federação.

37. *Quanto ao pedido de medida cautelar, os pressupostos estão configurados. O perigo da demora decorre da homologação do certame em 2/9/2026 sem que o contrato tenha sido localizado no Portal Nacional de Contratações Públicas ou no portal do ente, o que situa o procedimento no intervalo em que a suspensão ainda produz efeito útil. O perigo da demora reverso não se configura: trata-se de aquisição por escopo, sem contrato anterior a ser sucedido. A plausibilidade jurídica está presente, pelas razões do exame técnico.*

38. *Quanto aos indícios de irregularidade, os elementos dos autos e os obtidos de ofício junto a fontes oficiais são suficientes para caracterizar, em juízo preliminar, a apresentação de atestado de capacidade técnica cujo conteúdo é contraditado pelos registros públicos, e a omissão do pregoeiro quanto a requerimento formulado em sessão. Nenhuma das duas comporta decisão de mérito nesta fase: a primeira porque a inidoneidade é sanção que pressupõe contraditório; a segunda porque depende da manifestação do agente e de informação sobre a plataforma.*

39. *Propõe-se, por isso, a **adoção da medida cautelar**, a **oitiva** da Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, a **audiência** e **oitiva** da empresa C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. a realização de **construção participativa de deliberações** e de **diligências** à Prefeitura Municipal de Araguatins/TO e à própria Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, todas no prazo de quinze dias úteis.*

40. *Registra-se, por fim, que os encaminhamentos propostos produzirão impacto na unidade jurisdicionada, consistente na eventual suspensão da celebração do contrato, do empenho e dos pagamentos decorrentes do Pregão Eletrônico 16/2026. O impacto é proporcional ao risco que se pretende evitar: a consumação de despesa de R$ 746.250,00 em recursos federais com base em habilitação contraditada pelos autos, cujo desfazimento posterior dependeria de ressarcimento.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

41. *Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*

42. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*

43. *Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.*

44. *Há processo conexo: o TC 019.445/2026-1, representação do mesmo autor a respeito do Pregão Eletrônico 13/2026 do Município de Araguatins/TO, certame que originou o atestado de capacidade técnica examinado nesta instrução, autuado em 4/9/2026, sob relatoria do então Ministro Bruno Dantas e a cargo desta mesma unidade técnica. Não há processos apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

45.1. ***conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;*

45.2. ***adotar medida cautelar**, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, determinando-se à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM que se abstenha de celebrar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 16/2026, de emitir a respectiva nota de empenho e de efetuar pagamentos dele decorrentes, até que o Tribunal delibere sobre o mérito, e, caso o contrato já tenha sido celebrado, abstenha-se de praticar qualquer ato de execução;*

45.3. ***realizar a oitiva** da Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, com fulcro no art. 276, § 3º, c/c art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias** úteis, se manifeste sobre os seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 16/2026:*

a) habilitação da C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. mediante atestado de capacidade técnica cujo conteúdo é contraditado pelos registros públicos, em possível afronta aos arts. 5º, 62, inciso II, e 67 da Lei 14.133/2021 e ao item 9.12 do edital;

b) ausência de decisão motivada sobre o requerimento de reabertura da fase de lances formulado em sessão, em possível afronta aos arts. 5º e 8º da Lei 14.133/2021 e ao item 7.14 do edital;

45.4. *realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da sociedade empresária C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. (CNPJ 65.083.759/0001-20), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 47.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;*

45.5. *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.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pela Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM 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-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 deste Tribunal para o retorno do Pregão Eletrônico 16/2026 à fase de habilitação do certame;

*b) **alertar** a Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, **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;

45.6. *realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, a **audiência** da sociedade empresária C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. (CNPJ 65.083.759/0001-20), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre o seguinte ponto relativo ao Pregão Eletrônico 16/2026, conduzido pela Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992:*

a) ***Irregularidade:** Apresentação de atestado de capacidade técnica contendo informação falsa.*

***Normas infringidas**: arts. 5º, 62, inciso II, 67 e 155, incisos VIII a XI, da Lei 14.133/2021.*

***Conduta**: Apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso e fraude à habilitação no Pregão Eletrônico 16/2026 da Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM.*

45.7. ***diligenciar** a Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, 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 relativos ao Pregão Eletrônico 16/2026:*

a) documentos de habilitação apresentados pela C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.;

b) informação sobre eventual registro, comunicação ou reclamação de indisponibilidade da plataforma Licita Mais Brasil de que tenha tido ciência no intervalo entre 10h39 e 10h49 de 1º/9/2026, inclusive mediante consulta, se necessário, à empresa responsável pela plataforma, eventual situação extraordinária motivada;

c) identificação do instrumento de repasse dos recursos federais vinculados ao Processo Administrativo 750/2026, além da designação formal de interlocutor e das demais informações que julgar necessárias;

d) demais informações que julgar necessárias; e

e) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

45.8. ***diligenciar*** *a Prefeitura Municipal de Araguatins/TO, 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) termos de recebimento provisório e definitivo do objeto do Pregão Eletrônico 13/2026, bem como da documentação de registro (número de placa e Renavam) do veículo em questão;

45.9. ***alertar*** *os responsáveis pelas Prefeituras Municipais de Caapiranga/AM e de Araguatins/TO de que o não atendimento à diligência no prazo fixado, sem causa justificada, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992; e*

45.10. ***encaminhar*** *cópia desta instrução à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, à sociedade empresária C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. e à Prefeitura Municipal de Araguatins/TO, para subsidiar suas respostas às oitivas, à audiência, à construção participativa e às diligências.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, efetuada pela empresa Fox Distribuidora de Máquinas Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 16/2026, sob a responsabilidade do Município de Caapiranga/AM, com valor estimado de R$ 759.000,00, tendo por fonte de recursos o Ministério da Agricultura e Pecuária.

2. O objeto do certame é a aquisição de equipamento integrado composto de caminhão-pipa novo, tração 6x4, motor diesel com potência mínima de 280 cv, equipado com tanque em aço inoxidável de capacidade mínima de 10.000 litros, destinado à Secretaria de Produção e Abastecimento do município.

3. O pregão foi homologado em favor da C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda., pelo valor de R$ 746.250,00.

4. No despacho à peça 85, no que importa, proferi a seguinte decisão, em juízo cautelar:

"*A unidade técnica verificou os seguintes indícios de irregularidades:*

a) apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso:

– a empresa vencedora apresentou atestado emitido pela Prefeitura Municipal de Araguatins/TO, declarando fornecimento de veículo em conformidade com edital daquele município, que exigia motor de seis cilindros. Entretanto, registros públicos (Renavam e ficha técnica do fabricante) indicam que o veículo a que se refere o atestado possui motor de quatro cilindros, configurando divergência entre o atestado e a realidade;

b) indícios de que a empresa vencedora seria de fachada:

– a empresa vencedora iniciou suas atividades em 2/2/2026 e foi inscrita no CNPJ em 6/2/2026, obtendo alvará de localização e funcionamento em 7/5/2026, seis dias antes da sessão do pregão promovido pela Prefeitura Municipal de Araguatins/TO. Ademais, possui sede de apenas 30 m² em zona residencial e não apresenta estrutura compatível com o fornecimento de veículos pesados. Além disso, o capital social previsto no contrato só será integralizado em 2028;

c) omissão do pregoeiro quanto ao Requerimento de Reabertura da Fase de Lances:

– durante a sessão pública do pregão, o representante (Forza Distribuidora Ltda.) solicitou a reabertura da fase de lances, alegando indisponibilidade do sistema. O pregoeiro não respondeu ao requerimento, avançando diretamente para a etapa de negociação.

5. Com efeito, as irregularidades apontadas indicam graves falhas na condução do Pregão Eletrônico 16/2026, envolvendo fraude documental, incompatibilidade estrutural da empresa vencedora e omissão do pregoeiro.

6. Além da fumaça do bom direito, já demonstrada anteriormente, verifico que o perigo da demora está configurado, pois o certame foi homologado em 2/9/2026, e não foram localizados o contrato, a nota de empenho ou os pagamentos decorrentes no Portal Nacional de Contratações Públicas ou no portal do ente, indicando que a despesa ainda não foi consumada.

7. Acolho, portanto, concessão da medida cautelar tal qual proposto pela unidade técnica.

8. A suspensão do certame neste momento é essencial para evitar a execução de uma despesa de R$ 746.250,00 com base em habilitação técnica indevida.

9. Desta feita, acolho a proposta de encaminhamento efetuada pela unidade técnica no sentido de:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

*9.2. adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno/TCU, determinando-se à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM que se abstenha de celebrar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 16/2026, de emitir a respectiva nota de empenho e de efetuar pagamentos dele decorrentes, até que este Tribunal delibere sobre o mérito, e, caso o contrato já tenha sido celebrado, abstenha-se de praticar qualquer ato de execução;*

9.3. realizar a oitiva da Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, com fulcro no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias úteis, se manifeste sobre os seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 16/2026:

9.3.1. habilitação da C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. mediante atestado de capacidade técnica cujo conteúdo é contraditado pelos registros públicos, em possível afronta aos arts. 5º, 62, inciso II, e 67 da Lei 14.133/2021 e ao subitem 9.12 do edital;

9.3.2. ausência de decisão motivada sobre o requerimento de reabertura da fase de lances formulado em sessão, em possível afronta aos arts. 5º e 8º da Lei 14.133/2021 e ao subitem 7.14 do edital; e

9.4. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c o art. 250, V, ambos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda., para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos tratados nesta representação, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada.

Em relação às demais propostas de encaminhamento acessórias, também me manifesto de acordo."

3. Nesses termos, haja vista o disposto no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, submeto a decisão liminar a este Plenário para referendo.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2768/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.593/2026-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Leidimar Fernandes Alves da Silva Trigueiro, representando Forza Distribuidora de Máquinas Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de licitante, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 16/2026, sob a responsabilidade do Município de Caapiranga/AM,

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 proferida em despacho do relator à peça 85, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Prefeitura Municipal de Caapiranga/AM, à representante e à empresa C.E.S.S. Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2768-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 028.516/2024-9
Natureza: Pedido de Reexame em Solicitação do Congresso Nacional
Entidades: Departamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (extinta); Fundo de Amparo ao Trabalhador; Ministério do Trabalho e Emprego
Interessados: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE USO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E DE EMENDAS PARLAMENTARES POR ENTIDADES SINDICAIS PARA EXECUTAR AÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE). FALTA DE AMPARO LEGAL PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL CONSTITUÍREM UNIDADES DO SINE. AUSÊNCIA DE ESTUDOS QUE DEMONSTREM A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DA REDE SINE E DE NORMAS OPERACIONAIS PARA CUMPRIMENTO DO PROJETO PILOTO SINE-SOCIEDADE CIVIL. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou requerimento de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, no qual solicita informações sobre "*a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares*", mediante Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21 de agosto de 2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

3. A mencionada resolução estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do referido projeto piloto, com duração de 2 (dois) anos a partir de 2025, com o objetivo de testar a viabilidade de execução de ações e serviços do Sine por Organizações da Sociedade Civil (OSC), bem como verificar seus resultados.

4. Conforme o art. 2º, inciso I, da aludida norma, o Sine – Sociedade Civil é uma "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat nº 990, de 13 de dezembro de 2023*".

5. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) constitui rede pública nacional de atendimento ao trabalhador, destinada à execução articulada de políticas de trabalho, emprego e renda, abrangendo, entre outras ações, a intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro-desemprego, a orientação e a qualificação profissional, o fomento à geração de emprego e renda e a produção de informações sobre o mercado de trabalho.

6. Entre suas diretrizes estão a ampliação do acesso ao trabalho decente, a integração e a execução descentralizada de suas ações entre as diferentes esferas de governo e a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho.

7. O sistema foi instituído originariamente pelo Decreto 76.403/1975 e atualmente é regido pela Lei 13.667/2018 e pelo Decreto 10.854/2021. No contexto do Sine, há também a Lei 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e estabelece ações de orientação, recolocação e qualificação profissional dos trabalhadores, operacionalizadas no âmbito do Sistema, além de fornecer sua principal fonte federal de financiamento (o FAT).

8. Conforme o art. 3º da Lei 13.667/2018, "*o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei*" (grifos acrescidos).

9. Segundo o art. 4º da mencionada norma, são unidades de atendimento do Sine "*as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais*

autorizadas pelo Codefat" e "*as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.*" O § 1º da lei prevê que "*o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine*".

10. Nessa perspectiva, a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 teve como objetivo permitir que OSC pudessem executar ações e serviços do Sine, conforme critérios de seleção nela estabelecidos.

11. Após a realização de inspeção no MTE, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) apontou dois achados:

a) falta de previsão legal para entidades privadas constituírem unidades de atendimento do Sine; e

b) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do projeto piloto Sine – Sociedade Civil.

12. Nesse contexto, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.454/2025-Plenário, prestar as informações indicadas ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do requerimento, bem como adotar as seguintes medidas corretivas:

"*9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;*

9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;

9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, na busca de soluções para os problemas atualmente enfrentados na política relativa ao Sine, atente para que sejam enfrentados todos os riscos envolvidos, bem como para que sejam definidos elementos importantes para sua governança, a exemplo das condições para eletividade das unidades públicas participantes, abrangência territorial da atuação, tipos de serviços que podem ser terceirizados ou ser objeto de parcerias, de acordo com a legislação vigente;"

13. Irresignada com essa deliberação, a Secretaria-Executiva do MTE interpôs o presente pedido de reexame, o qual recebeu a seguinte análise no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

"***ADMISSIBILIDADE***

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 86 e do despacho de peça 87.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) é cabível determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador para que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;

b) é o caso de dar ciência ao MTE e ao Codefat, a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine - Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

1. ***5. Da inclusão de entidades privadas no Sine para funcionarem como unidades do sistema***

5.1. Insurge-se a recorrente contra a determinação para que o MTE e o Codefat se abstivessem de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações, centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para atuação como unidades do Sine, sob o fundamento de inexistência de previsão na Lei 13.667/2018. Argumenta, em síntese, que:

5.2. Em 25/9/2023, a Força Sindical solicitou ao MTE a avaliação da viabilidade de retomada de parcerias para gestão de unidades do Sine com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e de Mogi das Cruzes (peça 84, p. 1-2).

5.3. Constituído Grupo de Trabalho Especial, foram realizadas cinco reuniões, entre maio e julho de 2024, conforme Relatório GTE Sine - Sociedade Civil onde foram discutidas as características e funcionalidades e como se daria a regulamentação do objeto proposto no GTE (peça 84, p. 2).

5.4. Ao final das discussões, consolidou-se o entendimento de que o melhor formato seria o de projeto piloto, com duração de dois anos, com escopo reduzido e caráter experimental, de modo a permitir avaliação concreta de seus resultados cabendo, após esse período, caso necessário, serem realizados ajustes a partir de uma experiência concreta, podendo ser aprimorada ou descontinuada, caso os resultados não se mostrassem eficientes e eficazes (peça 84, p. 2).

5.5. Emitido parecer jurídico com manifestação pela viabilidade jurídico-formal, o Codefat aprovou a Resolução 1.008/2024, publicada em 21/8/2024, instituindo o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil (peça 84, p. 2).

5.6. A leitura sistemática da Lei 13.667/2018, combinada com o regime de parcerias da Lei 13.019/2014 (MROSC), permite uma compreensão mais ampla da atuação possível do Sine, notadamente quando se trata de projetos pilotos de caráter experimental, sob governança do Poder Público. Em especial, destacam-se (peça 84, p. 3):

a) o art. 2º, inciso V, da Lei 13.667/2018, que estabelece como diretriz do Sine a "participação de representantes da sociedade civil em sua gestão";

b) o art. 3º, §1º, que define o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador Codefat como instância regulamentadora do Sine;

c) o art. 4º, §1º, que dispõe expressamente que "o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine".

5.7. A partir desses dispositivos, verifica-se que o legislador conferiu ao Codefat margem de conformação normativa para adequar a rede de atendimento às necessidades da política, inclusive por meio de outras unidades de funcionamento não contínuo, o que é compatível com a lógica de projetos piloto, de caráter transitório e experimental (peça 84, p. 3).

5.8. A Resolução-Codefat 1.008/2024, ao instituir o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil, não substitui o modelo público de gestão do Sine, tampouco privatiza a política. Ao contrário, estabelece que as unidades Sine - Sociedade Civil seguirão o mesmo padrão de carta de serviços das unidades "Casa do Trabalhador", previstas na Resolução-Codefat 990/2023, trata de projeto limitado no tempo (dois anos) e territorialmente delimitado, que a gestão estratégica, a regulação, o monitoramento e a avaliação permanecem sob responsabilidade do MTE e do Codefat (peça 84, p. 3)

5.9. Adicionalmente, a Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público (peça 84, p. 3).

5.10. Desta forma não há impedimento para que organizações da sociedade civil atuem como parceiras executoras de serviços públicos, especialmente em regime experimental, desde que mantida a centralidade do ente público na gestão do sistema (peça 84, p. 3).

5.11. Portanto, a interpretação da Lei 13.667/2018 adotada no acórdão recorrido, ao exigir uma autorização expressa e literal para cada forma de unidade de atendimento, parece desconsiderar, a cláusula ampla do art. 4º, § 1º, que permite outras unidades, inclusive não contínuas, o papel do

Codefat como instância regulamentadora e à articulação com o MROSC (Lei 13.019/2014), que justamente disciplina a cooperação com OSCs em políticas públicas (peça 84, p. 3).

5.12. A matéria foi analisada pela CONJUR, seguindo todos os ritos e procedimentos legais disponíveis, bem como amparada em dispositivos legais. Ademais, trata-se de um instrumento provisório, projeto piloto com características de estudo de caso, para ao final, verificada ou não a viabilidade, discutir-se implementação perene e regular, não sendo o momento no caso em tela (peça 84, p. 3).

5.13. Esclareceu o MTE que ainda não havia ocorrido celebração de quaisquer instrumentos desse tipo, liberação de recursos, assinatura de instrumentos jurídicos, formalização de parcerias ou instalação de unidades Sine - Sociedade Civil (peça 84, p. 6).

5.14. O projeto encontra-se na fase de pré-implementação, e todo seu trâmite administrativo foi interrompido assim que surgiram manifestações preliminares do órgão de controle. Dessa forma, não há dano ao erário, violação à Lei 13.667/2018 e execução de políticas em desacordo com o marco legal (peça 84, p. 6).

5.15. A determinação do TCU, ainda que legítima, incide sobre um cenário hipotético, não consumado, reforçando a necessidade de diálogo institucional entre MTE, Codefat e CONJUR/MTE para ajuste interpretativo e eventual aperfeiçoamento normativo (peça 84, p. 6).

5.16. o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta (peça 84, p. 7).

Análise:

5.17. Nos termos do art. 3º da Lei 13.667/2018, o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por aquela Lei. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído pela Lei 7.998/1990, constitui instância regulamentadora do Sine (art. 3º, § 1º, da Lei 13.667/2018).

5.18. Ademais, dispõe o art. 4º da Lei 13.667/2018 que são unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo, as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat, bem como as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine. Na forma do § 1º do art. 4º desse diploma legal, o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

*5.19. Embora o art. 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018 preveja que **outras** unidades possam prestar atendimento do Sine quando autorizadas pelo Codefat, órgão que detém competência, entre outras, para regulamentar o sistema (art. 3º, § 1º, da mesma lei e art. 19, inciso V, da Lei 7.998/1990), há que se interpretar sistematicamente a norma atentando que os dispositivos legais guardem coerência interna. Nesse contexto, tem-se que não há amparo em tais disposições legais para que entidades privadas possam ser autorizadas a constituir unidades do Sine.*

*5.20. Assim, no voto condutor do acórdão recorrido, asseverou-se que, partindo dessa premissa e considerando que o caput do art. 3º se refere apenas a **órgãos governamentais**, infere-se que, para excepcionar esse escopo, possibilitando o atendimento por agentes privados, um parágrafo pertencente ao mesmo art. 3º teria de fazê-lo clara e expressamente – e não o fez. Já no art. 4º, § 1º, foi utilizada a expressão **outras unidades**, que remete a estruturas internas dos órgãos governamentais referidos no caput.*

5.21. Ressaltou o Relator que a Lei 13.667/2018 não contém nenhuma menção a entidades privadas, ao contrário do anterior Decreto 76.403/1975, que criou o Sine e dispunha, em seu art. 2º, que o sistema era integrado pela "Secretaria de Emprego e Salário, os serviços e agências federais de

emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional".

5.22. Com o advento da Lei 13.667/2018 (art. 23), o sistema passou a ser regido inteiramente pelas disposições dessa nova lei e da regulamentação do Codefat, da qual se sobressai a Resolução-Codefat 994/2024, que, nos limites da lei, também estabelece a adesão ao Sine apenas por órgãos públicos (art. 3º).

5.23. Nesse contexto, tem-se que a ausência de vedação expressa não autoriza a inclusão de entidades privadas como unidades da Rede Sine, especialmente porque a própria Lei 13.667/2018 já delimita, de forma clara, quais entes integram sua estrutura. Assim, em consonância com a manifestação da unidade técnica especializada da Corte de Contas, a interpretação sistemática da norma permite concluir que a Resolução-Codefat 1.008/2024 extrapolou os limites possíveis para o exercício do poder regulamentar.

5.24. Defendeu a recorrente que não haveria impedimento para que organizações da sociedade civil atuem como parceiras executoras de serviços públicos, especialmente em regime experimental, desde que mantida a centralidade do ente público na gestão do sistema, haja vista que a Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público.

5.25. Asseverou que interpretação da Lei 13.667/2018 adotada no acórdão recorrido, ao exigir uma autorização expressa e literal para cada forma de unidade de atendimento, desconsidera a cláusula ampla do art. 4º, § 1º, que permite outras unidades, inclusive não contínuas, o papel do Codefat como instância regulamentadora e à articulação com o MROSC (Lei 13.019/2014), que justamente disciplina a cooperação com OSCs em políticas públicas.

5.26. Observa-se que a possibilidade de incidência, no âmbito do Sine, das disposições da Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público, já foi devidamente refutado pelo Relator do acórdão recorrido, conforme excerto a seguir transcrito:

18. Sobre o ponto, avaliei preliminarmente, no voto condutor do Acórdão 1.083/2025-Plenário (peça 31), que a parceria poderia encontrar respaldo nas disposições da Lei 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento ou, ainda, em acordos de cooperação (peça 24).

*19. No entanto, após a realização da inspeção e a compilação das informações angariadas, não tenho dúvidas de que a correta compreensão, no âmbito da específica aplicação da Lei 13.667/2018 (a "Lei do Sine"), deve ser mais restritiva. Os novos elementos, bem como um olhar mais detido nas normas de regência e, sobretudo, do que estabelece o art. 3º da referida lei ("... **e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem...)** permitem atestar, com clareza, a falta de amparo legal para a assunção do papel de unidade de atendimento do Sine por agentes privados.*

20. Também não vislumbro, a princípio, razões para se dar tratamento distinto ao terceiro setor em relação aos requisitos impostos a municípios para adesão ao Sine e às atividades referentes ao controle das ações desenvolvidas. Para ilustrar, cito a exigência de que o município tenha mais de 200 mil habitantes para aderir ao sistema e se sujeite à fiscalização por Conselho do Trabalho, Emprego e Renda constituído (art. 3º, inciso III, e art. 26, § 3º, da Resolução-Codefat 994/2024). Admitir a participação de instituições privadas no Sistema Sine seria, potencialmente, lhes dedicar situação mais favorável do que aquela atribuída aos entes federados.

21. Essas constatações, aliadas à inexistência de estudos para amparar o projeto, como abordarei a seguir, resultam no acerto da proposta da unidade especializada no sentido de determinar ao MTE e ao Codefat que se abstenham de celebrar ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para que constituam unidades de atendimento do Sine

22. Ressalto que essa determinação, ao que tudo indica, não trará consequências em parcerias em andamento, pois o MTE optou por aguardar a decisão desta Corte de Contas para dar prosseguimento ao projeto piloto em questão e ainda indicou: i) não ter celebrado instrumentos com entidades do terceiro setor para a execução dos serviços do Sine; e ii) não haver previsão de disponibilização de recursos para esta iniciativa neste ano, em virtude dos cortes orçamentários e da não destinação de valores mediante emendas parlamentares.

5.27. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

6. Da instituição do projeto piloto Sine - Sociedade Civil sem observância do disposto no Decreto 9.203/2017

6.1. Insurge-se a recorrente contra o entendimento do TCU de que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil teria sido instituído sem estudos técnicos prévios, sem justificativas de necessidade de ampliação da rede e sem normas operacionais suficientes, mencionando afronta ao disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017. Argumenta, em síntese, que:

6.2. A própria concepção de projeto piloto na gestão pública atende a uma lógica incremental de formulação de política, em que se parte de evidências gerais e diagnósticos já existentes sobre a política (no caso, o Sine e a Casa do Trabalhador), desenha-se uma intervenção limitada no tempo e no espaço e utilizam-se instrumentos robustos de monitoramento e avaliação para produzir evidências específicas sobre aquela alternativa de implementação (peça 84, p. 4).

6.3. No bojo da modernização tecnológica e visando atender os trabalhadores conectados à rede, o MTE tem promovido constante e gradual transição do Sine, do presencial para o digital, por meio da evolução de processos e sistemas, bem como pelo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, tais como Portal Emprega Brasil, Portal EmpregaAI e CTPS Digital (peça 84, p. 4).

6.4. Um ponto de extrema relevância que precisa ser levado em conta quando observada a temática ora abordada, consiste no fato de tratar-se a presente demanda de um projeto piloto com duração de dois anos, com capacidade reduzida e número restrito de aplicações para análise de viabilidade conforme disposto no normativo que lhe dá origem (peça 84, p. 5).

6.5. A concepção de projeto piloto, pela sua própria natureza, não demanda estudos prévios exaustivos, mas sim a experimentação controlada em pequena escala para subsidiar decisões futuras. Trata-se de metodologia reconhecida de gestão pública, cuja função é exatamente fornecer as evidências técnicas que o TCU menciona como ausentes, de modo a verificar, ao final do período de teste, a pertinência ou não de sua adoção em caráter permanente (peça 84, p. 5).

6.6. A inclusão de organizações da sociedade civil na gestão de unidades do Sine pode beneficiar significativamente a execução de políticas públicas de emprego, adaptando os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional às necessidades locais. O envolvimento de entidades patronais e laborais organizações do terceiro setor amplia as oportunidades de apoio aos empregadores e trabalhadores, sem comprometer a integridade e a gestão pública sobre o seguro-desemprego, que continuará sendo de responsabilidade exclusiva do MTE (peça 84, p. 5).

6.7. Com um monitoramento rigoroso e foco na transparência, as chances de que a descentralização e as novas parcerias sejam efetivas e beneficiem a todos os envolvidos aumentam exponencialmente, fortalecendo as políticas de emprego no Brasil sem comprometer a integridade do sistema público de emprego nem as atividades ou o orçamento das unidades de atendimento do Sine já existentes (peça 84, p. 5).

6.8. Quanto às normas operacionais e requisitos de governança, é necessário esclarecer que não procede a afirmação de inexistência de regulamentação suficiente para a execução do projeto piloto. A Resolução-Codefat 1.008/2024 já estabeleceu os parâmetros estruturantes da iniciativa, ao definir sua natureza eminentemente experimental, delimitar o escopo dos serviços a serem ofertados, fixar sua duração e atribuir ao Coordenador Nacional do Sine a competência para detalhar sua execução por meio de ato normativo específico (peça 84, p. 6).

6.9. Assevera o Ministério do Trabalho e Emprego que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil, instituído pela Resolução-Codefat 1.008/2024, encontra-se amparado em fundamentos legais,

administrativos e técnicos que justificam sua concepção, seu desenho metodológico e seu caráter experimental. A análise detalhada evidencia que a iniciativa respeita as competências atribuídas ao Codefat e ao MTE pela Lei 13.667/2018, especialmente no que se refere à possibilidade de instituição de outras unidades de atendimento, de funcionamento contínuo ou não, bem como à participação da sociedade civil na gestão da política pública de emprego (peça 83, p. 1).

6.10. O processo de elaboração da proposta foi conduzido com ampla participação social e tripartite, mediante a atuação do Grupo de Trabalho Especial, com debates registrados, documentos técnicos produzidos e pareceres jurídicos emitidos. A governança foi estruturada com base em instrumentos normativos consistentes, destacando-se a minuta de Instrução Normativa aprovada pela Consultoria Jurídica do Ministério, cujo conteúdo preserva a transparência, o controle público, a responsabilização das entidades participantes e a supervisão direta do MTE, em plena conformidade com o MROSC (Lei 13.019/2014) e com os princípios da governança pública previstos no Decreto 9.203/2017 (peça 83, p. 1).

6.11. O Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta (peça 83, p. 2).

<u>Análise:</u>

6.12. Na presente SCN, foram solicitadas informações ao Tribunal de Contas da União sobre a "autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares" na execução do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

6.13. Quanto ao seu atendimento, observou-se que a solicitação se referia, especificamente, à Resolução-Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do Projeto Piloto para implementação, credenciamento e funcionamento das unidades do Sine - Sociedade Civil, com duração de dois anos, a partir de 2025, e a previsão de que novos agentes (confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil) administrassem as unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine.

1. *6.14. Cabe ressaltar que o Sistema Nacional de Emprego é responsável pela execução de políticas de emprego, incluindo intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação e certificação profissional, pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras, sendo regido por ampla legislação, da qual se destaca a Lei 7.998/1990, que também regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial.*
2. *6.15. Ante a ausência, nos autos, de estudos e pesquisas que, eventualmente, tenham indicado a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, bem como da norma, possivelmente, editada para regulamentar os procedimentos a serem adotados, houve a autorização de realização de inspeção objetivando colher os subsídios necessários para prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.*
3. *6.16. A unidade técnica especializada apurou que faltariam evidências técnicas, estudos e pesquisas, documentados e prévios à implantação do projeto, feitos pelo órgão condutor da política que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, assim como também inexiste diagnóstico formal do problema a ser combatido com o fim de reformular a política, em ofensa ao disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017 acerca das seguintes diretrizes da governança pública, in verbis:*

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

4. *6.17. Consta do presente processo que o MTE, antes da aprovação do projeto, criou, por intermédio da Resolução-Codefat 997/2024, grupo de trabalho especial com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação para que entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos, executem ações e serviços do Sine (peça 49, p. 21), porém o órgão não apresentou à Corte de Contas documentos como os apontados pela unidade técnica especializada.*
5. *6.18. Ressaltou o Relator que a Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 apresenta apenas as diretrizes gerais para o projeto, mas não contém elementos que seriam importantes para a governança, transparência e accountability dos recursos envolvidos, a exemplo das condições para eletividade das organizações participantes, tipos de serviços que poderiam ser por elas executados, critérios para controle dos gastos e prestação de contas e sistemática de avaliação dos serviços prestados.*
6. *6.19. Ademais, concordou que o projeto piloto "já partiu de uma solução (utilizar entidades do terceiro setor na execução de serviços do Sine) para resolver o suposto problema da insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine" (item 28 da instrução), o que não se alinha às melhores práticas, porque a definição não é resultado de um estudo prévio e fundamentado. O fato de se tratar de projeto experimental – que poderia não ser continuado a depender de seus resultados – atenua a ocorrência, mas não dispensa as justificações para o modelo eleito.*
7. *6.20. Segundo a recorrente, um ponto de extrema relevância que precisa ser levado em conta quando observada a temática ora abordada, consiste no fato de tratar-se a presente demanda de um projeto piloto com duração de dois anos, com capacidade reduzida e número restrito de aplicações para análise de viabilidade conforme disposto no normativo que lhe dá origem.*

6.21. Acrescentou que a concepção de projeto piloto, pela sua própria natureza, não demanda estudos prévios exaustivos, mas sim a experimentação controlada em pequena escala para subsidiar decisões futuras. Trata-se de metodologia reconhecida de gestão pública, cuja função é exatamente fornecer as evidências técnicas que o TCU menciona como ausentes, de modo a verificar, ao final do período de teste, a pertinência ou não de sua adoção em caráter permanente.

6.22. Defendeu ainda que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta.

6.23. Ocorre que, embora não sejam poucos os entraves para a melhoria da política, inclusive no que se refere às próprias dificuldades relatadas pelo MTE para a adesão de municípios e consórcios públicos ao Sine (item 92 da instrução reproduzida no relatório desta deliberação), considerou o Relator ser salutar a busca por soluções imediatas, desde que o projeto respeite integralmente a legislação vigente. Ainda, é importante não se desprezar a necessidade de resolver os problemas que dificultam a execução das ações pelos órgãos públicos, o que não permite, por outro lado, o desvirtuamento das normas de regência, por meio da transferência da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados.

6.24. Ademais, o Relator, sem pretender adentrar o exame de mérito das possíveis soluções ou da minuta de instrução normativa apresentada, registrou ser necessária definição clara de quais atividades do Sine podem ser objeto de terceirização ou mesmo de parcerias com instituições privadas, em face do entendimento jurídico e jurisprudencial de que a delegação só pode ocorrer para atividades que não sejam típicas ou exclusivas do Estado.

6.25. Nesse contexto, tem-se que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, com inobservância das disposições do art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

6.26. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

CONCLUSÃO

7. Do exame, conclui-se:

a) ser cabível determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador para que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;

b) que é o caso de dar ciência ao MTE e ao Codefat, a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine - Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

7.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) *a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) informar à 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."

14. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou requerimento de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, no qual solicita informações sobre "*a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares*", mediante Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21 de agosto de 2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

3. A mencionada resolução estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do referido projeto piloto, com duração de 2 (dois) anos a partir de 2025, com o objetivo de testar a viabilidade de execução de ações e serviços do Sine por Organizações da Sociedade Civil (OSC), bem como verificar seus resultados.

4. Conforme o art. 2º, inciso I, da aludida norma, o Sine – Sociedade Civil é uma "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat nº 990, de 13 de dezembro de 2023*".

5. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) constitui rede pública nacional de atendimento ao trabalhador, destinada à execução articulada de políticas de trabalho, emprego e renda, abrangendo, entre outras ações, a intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro-desemprego, a orientação e a qualificação profissional, o fomento à geração de emprego e renda e a produção de informações sobre o mercado de trabalho.

6. Entre suas diretrizes estão a ampliação do acesso ao trabalho decente, a integração e a execução descentralizada de suas ações entre as diferentes esferas de governo e a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho.

7. O sistema foi instituído originariamente pelo Decreto 76.403/1975 e atualmente é regido pela Lei 13.667/2018 e pelo Decreto 10.854/2021. No contexto do Sine, há também a Lei 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e estabelece ações de orientação, recolocação e qualificação profissional dos trabalhadores, operacionalizadas no âmbito do Sistema, além de fornecer sua principal fonte federal de financiamento (o FAT).

8. Conforme o art. 3º da Lei 13.667/2018, "*o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei*" (grifos acrescidos).

9. Segundo o art. 4º da mencionada norma, são unidades de atendimento do Sine "*as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat*" e "*as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.*" O § 1º da lei prevê que "*o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine*".

10. Nessa perspectiva, a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 teve como objetivo permitir que OSC pudessem executar ações e serviços do Sine, conforme critérios de seleção nela estabelecidos.

11. Após a realização de inspeção no MTE, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) apontou dois achados:

a) falta de previsão legal para entidades privadas constituírem unidades de atendimento do Sine; e

b) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do projeto piloto Sine – Sociedade Civil.

12. Nesse contexto, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.454/2025-Plenário, prestar as informações indicadas ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do requerimento, bem como adotar as seguintes medidas corretivas:

"*9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;*

9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;

9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, na busca de soluções para os problemas atualmente enfrentados na política relativa ao Sine, atente para que sejam enfrentados todos os riscos envolvidos, bem como para que sejam definidos elementos importantes para sua governança, a exemplo das condições para eletividade das unidades públicas participantes, abrangência territorial da atuação, tipos de serviços que podem ser terceirizados ou ser objeto de parcerias, de acordo com a legislação vigente;"

13. Irresignada com essa deliberação, a Secretaria-Executiva do MTE interpôs o presente pedido de reexame, no qual alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) a interpretação sistemática da Lei 13.667/2018, em conjunto com a Lei 13.019/2014, permite a atuação de organizações da sociedade civil na execução de ações e serviços do Sine, uma vez que a primeira norma prevê, entre suas diretrizes, a participação de representantes da sociedade civil na gestão do sistema (art. 2º, inciso V), atribui ao Codefat competência regulamentadora (art. 3º, § 1º) e autoriza esse Conselho a instituir outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine (art. 4º, § 1º);

b) o legislador conferiu ao Codefat margem de conformação normativa suficiente para autorizar unidades de caráter experimental, ao passo que a Lei 13.019/2014 forneceu o regime jurídico necessário à celebração de parcerias com OSC;

c) o Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil não implica a privatização ou substituição do modelo público de gestão do Sine, porquanto tem duração limitada, escopo reduzido e caráter experimental, permanecendo sob responsabilidade do MTE e do Codefat a gestão estratégica, a regulação, o monitoramento e a avaliação da política, de modo que as OSC atuariam como parceiras executoras de determinados serviços públicos, sob governança estatal;

d) a instituição do projeto foi precedida de processo administrativo regular, com criação de Grupo de Trabalho Especial, realização de reuniões para discussão de seu desenho e regulamentação, emissão de parecer jurídico favorável à sua viabilidade jurídico-formal e posterior aprovação da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 pelo Codefat;

e) o projeto se encontrava apenas em fase de pré-implementação, sem celebração de instrumentos, transferência de recursos ou instalação de unidades, tendo sua tramitação sido suspensa após as manifestações preliminares do TCU, razão pela qual a determinação recorrida incidiria sobre situação ainda não concretizada;

f) quanto à ausência de estudos prévios, a própria natureza de um projeto piloto pressupõe experimentação controlada e em pequena escala, destinada justamente a produzir evidências que subsidiem futura decisão acerca da adoção definitiva ou não do modelo, não sendo razoável exigir estudos prévios exaustivos para iniciativa concebida como instrumento de aprendizado e avaliação;

g) a iniciativa se insere no processo de modernização e ampliação do atendimento do Sine e pode aumentar a capilaridade, a eficiência e a qualidade dos serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, sem comprometer a estrutura pública da política nem a gestão estatal do seguro-desemprego; e

h) não procede a afirmação de insuficiência de regulamentação e governança, pois a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 já teria estabelecido os parâmetros estruturantes do projeto, cabendo ao Coordenador Nacional do Sine detalhar sua execução em ato específico, além de ter sido elaborada minuta de instrução normativa, aprovada pela Consultoria Jurídica do MTE, contemplando mecanismos de transparência, controle, responsabilização das entidades participantes e supervisão pelo Ministério.

14. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) rejeitou as aludidas razões recursais, argumentando que a interpretação sistemática dos arts. 3º e 4º da Lei 13.667/2018 restringe a execução das ações e a constituição das unidades do Sine a estruturas governamentais, de modo que o art. 4º, § 1º, não pode ser lido como autorização para incluir entidades privadas.

15. De outro lado, considerou que o caráter experimental do projeto piloto não afasta a necessidade de diagnóstico, evidências e justificativas prévias para a expansão da política, exigidas pelo art. 4º, VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, sobretudo porque não foram apresentados estudos que demonstrassem a necessidade de ampliação da Rede Sine.

16. Por esses motivos, propôs que o expediente recursal fosse conhecido e, no mérito, desprovido.

17. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

18. Preliminarmente, conheço do pedido de reexame, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

19. Quanto ao mérito, acolho a análise e o encaminhamento da unidade técnica e incorporo os argumentos utilizados como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

20. A controvérsia recursal exige, inicialmente, distinguir duas questões que, embora relacionadas, não se confundem: de um lado, a possibilidade ou não de OSC se constituírem em unidades de atendimento integrantes da Rede Sine; de outro, a possibilidade de determinadas atividades desenvolvidas no âmbito do Sistema serem executadas por particulares mediante terceirização ou instrumentos de parceria.

21. Quanto à primeira questão, entendo que não assiste razão à recorrente. Como consignado pela AudRecursos e no voto condutor da deliberação recorrida, o § 1º do art. 4º da Lei 13.667/2018 não autoriza que unidades estranhas à Administração Pública integrem o Sine.

24. O aludido dispositivo, ao permitir que o Codefat autorize "outras unidades" para atendimento do Sine, não pode ser interpretado isoladamente, mas em consonância com o art. 3º da mesma lei, segundo o qual as ações e os serviços do Sistema serão executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo participantes.

25. Nesse contexto, a expressão "outras unidades", constante do art. 4º, § 1º, confere ao Codefat margem para conformar a estrutura de atendimento do Sistema, não para alterar, por ato regulamentar, a natureza dos sujeitos aos quais a lei atribuiu sua execução. Admitir isso seria usurpar o desenho da política pública definido pelo legislador, o que implicaria o exercício inconstitucional do poder regulamentar.

26. Essa conclusão também pode ser obtida pela interpretação histórica das regras do sistema nacional de emprego. Diferentemente da norma anterior (Decreto 76.403/1975), que expressamente admitia postos e balcões de empregos públicos ou particulares, a Lei 13.667/2018 não contém previsão autorizando entidades privadas a integrar a Rede Sine como unidades de atendimento. Por mais esse motivo, é inviável uma interpretação extensiva do art. 4º, § 1º, da última norma.

27. Também não altera essa conclusão o fato de o art. 2º, inciso V, da Lei 13.667/2018 estabelecer como diretriz do Sine a presença de representantes da sociedade civil em sua gestão. A participação social na governança da política pública não se confunde com a atribuição, a entidades privadas, da própria execução institucional do Sistema na condição de unidades integrantes de sua rede.

28. Tampouco a Lei 13.019/2014 fornece o fundamento legal que falta ao modelo instituído pela Resolução Codefat/MTE 1.008/2024. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil disciplina os instrumentos e requisitos para a formação de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, mas não amplia as competências materiais previstas na legislação específica de determinada política pública.

29. Em outros termos, a Lei 13.019/2014 pode disciplinar como determinada atividade juridicamente passível de parceria será executada por uma OSC, mas não define, por si só, quais competências atribuídas por lei ao poder público podem ser transferidas a essas entidades.

30. Essa conclusão, contudo, não conduz ao entendimento de que toda e qualquer participação de entidades privadas na execução de atividades relacionadas ao Sine seja juridicamente vedada.

31. Nesse ponto, considero relevante reiterar a distinção já efetuada no voto condutor do Acórdão 2.454/2025-Plenário entre a transferência integral da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados e a execução pontual de determinadas atividades por meio de terceirização ou parceria.

32. A própria decisão recorrida recomendou ao MTE, no subitem 9.4, que, no aprimoramento da política, definisse os tipos de serviços suscetíveis dessas formas de execução terceirizada, de acordo com a legislação vigente.

33. Com efeito, a aferição da possibilidade de participação de particulares deve considerar a natureza de cada atividade desempenhada no âmbito do Sine. Aquelas que envolvam exercício de competência decisória estatal, reconhecimento de direitos, utilização de prerrogativas públicas ou disposição de recursos públicos não podem ser transferidas a particulares sem autorização legal adequada.

34. De outro lado, atividades de caráter predominantemente material, técnico ou instrumental podem, em princípio, comportar execução mediante terceiros ou em regime de parceria, desde que não haja reserva legal ao Estado e permaneçam sob responsabilidade pública a direção da política, sua regulação, fiscalização e as decisões administrativas propriamente ditas.

35. São ilustrativas, a propósito, as considerações trazidas pelo relator **a quo** sobre o tema:

"*38. A priori, penso que atividades de habilitação ao seguro-desemprego, por exemplo, por envolver ato de reconhecimento de despesa pública, não se ajustam às hipóteses de terceirização. O que objetivo, neste ponto, é diferenciar a transferência completa da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados – o que não encontra amparo no ordenamento jurídico – da transferência pontual de certas atividades via terceirização ou parcerias – viável em circunstâncias específicas.*"

36. Desse modo, eventual utilização do regime da Lei 13.019/2014 pressupõe como etapa lógica anterior identificar se a atividade específica é juridicamente passível de execução por entidade privada. Apenas depois dessa definição cabe examinar a adequação de termo de colaboração, termo de fomento ou outro instrumento previsto no ordenamento.

37. É precisamente nesse aspecto que reside, a meu juízo, a desconformidade da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024. O ato normativo não se limitou a identificar determinadas atividades materiais ou instrumentais que poderiam ser executadas por OSC. Ao contrário, definiu o Sine – Sociedade Civil como "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil*", com oferta dos serviços previstos na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador.

38. Assim, tendo em vista que o modelo instituído ultrapassou a celebração de parcerias pontuais e atribuiu à entidade privada uma posição institucional dentro da própria Rede Sine para a qual não se identifica autorização na Lei 13.667/2018, reputo correta a determinação consignada no subitem 9.2 do Acórdão 2.454/2025-Plenário.

39. Cabe enfatizar que o aludido comando não deve ser compreendido como vedação genérica à celebração de qualquer parceria entre o MTE e OSC. Seu alcance está expressamente relacionado à celebração de ajustes destinados a fazer com que essas entidades "*se constituam unidades de atendimento do Sine*". Nada impede que o ministério, observada a legislação aplicável, examine a possibilidade de execução por terceiros de atividades específicas que, por sua natureza, sejam materialmente delegáveis, providência, aliás, expressamente contemplada na recomendação do subitem 9.4 da deliberação recorrida.

40. Também não merecem acolhida os argumentos relativos ao segundo achado, concernente à ausência de evidências técnicas e justificativas prévias para a instituição do projeto.

41. É certo que projetos-piloto constituem instrumentos legítimos de experimentação e podem ser empregados justamente para produzir evidências acerca da eficácia de determinada solução antes de sua implementação em maior escala. Essa característica, contudo, não dispensa a Administração de demonstrar previamente qual problema pretende enfrentar, sua dimensão, as razões para escolha da alternativa a ser testada, o público e o território em que será aplicada e os riscos relevantes da intervenção.

42. Não se trata, portanto, de exigir estudo exaustivo que antecipe os próprios resultados a serem obtidos com a experiência. A análise prévia exigida pelo art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017 possui finalidade diversa: assegurar que a escolha da solução experimental resulte de processo decisório orientado por evidências e que haja correspondência entre o problema diagnosticado e a alternativa selecionada.

43. No caso concreto, conforme consignado pela unidade técnica, não foram apresentados estudos prévios que demonstrassem a insuficiência da atual Rede Sine, delimitassem territorialmente as lacunas de atendimento ou justificassem por que a criação de unidades geridas por OSC constituiria alternativa adequada em comparação com outras possibilidades de aprimoramento da política, inclusive o fortalecimento das unidades públicas existentes e a ampliação da participação de municípios e consórcios públicos.

44. A AudRecursos assinalou, nesse sentido, que o projeto partiu diretamente da solução – utilização de entidades do terceiro setor – sem que tivesse sido previamente demonstrado, de forma técnica e documentada, o problema específico que justificaria a adoção desse modelo.

45. A criação de Grupo de Trabalho, a realização de reuniões e a emissão de parecer jurídico favorável à viabilidade formal da proposta demonstram a existência de procedimento administrativo

destinado à formulação do projeto, mas não substituem o diagnóstico técnico exigido para fundamentar a escolha da política pública, tampouco suprem a ausência de autorização legal para que entidades privadas assumam a condição de unidades do sistema.

46. Da mesma forma, não afasta a constatação o argumento de que a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 já estabeleceria parâmetros suficientes de governança. Conforme apurado, o ato continha apenas as diretrizes gerais da iniciativa, permanecendo pendentes de definição aspectos relevantes, tais como a territorialidade, os critérios de elegibilidade das entidades, a delimitação dos serviços passíveis de execução e outras regras operacionais.

47. Por fim, o fato de não terem sido celebradas parcerias, transferidos recursos ou instaladas unidades do Sine – Sociedade Civil não constitui fundamento para afastar a determinação. Ao contrário, a circunstância demonstra que a medida adotada pelo Tribunal incidiu antes da consolidação de situação incompatível com a legislação de regência, sem repercussões sobre ajustes já celebrados.

48. Sendo assim, acompanho a proposta da AudRecursos no sentido de conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2769/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Solicitação do Congresso Nacional.
3. Recorrente: Secretaria-executiva do Ministério do Trabalho e Emprego .
4. Entidades: Departamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (extinta); Fundo de Amparo ao Trabalhador; e Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário,

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

9.1. conhecer do pedido de reexame, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, ao Fórum Nacional de Secretários do Trabalho e à Confederação Nacional dos Municípios; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2769-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 038.123/2020-7
Natureza: Relatório de Inspeção
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Interessados: não há.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE INSPEÇÃO. NOVO SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS (SICRO). NECESSIDADES DE APRIMORAMENTOS. CUSTOS DE TRANSPORTE. INFLUÊNCIA DA CHUVA NA PRODUTIVIDADE. ADMINISTRAÇÃO LOCAL. CUSTO HORÁRIO DOS EQUIPAMENTOS. IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS COMPOSIÇÕES DE CUSTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. OITIVAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 150), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peças 151 e 152):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de inspeção realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em cumprimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, proferido nos autos do TC 002.546/2011-6, que trata do monitoramento das ações relacionadas à implantação da nova versão do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro).*
2. *Registra-se que, conforme proposto pela unidade técnica nos autos do TC 002.546/2011-6 (peça 104) e autorizado pelo relator (peça 107), será tratada no presente TC 038.123/2020-7 a avaliação das ações relacionadas à implantação do novo Sicro, ou seja, o monitoramento dos itens*

9.1.4 a 9.1.7 do Acórdão 98/2011-TCU-Plenário e das questões relativas aos itens 9.1.2 a 9.1.4, 9.2 e 9.3 do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário. O TC 002.546/2011-6, por sua vez, passa a tratar apenas da avaliação das ações relacionadas à implantação da nova metodologia de engenharia consultiva no Dnit, nos termos do item 9.1.1 do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário.

HISTÓRICO

3. *O Acórdão 971/2020-TCU-Plenário determinou à unidade técnica o prosseguimento da verificação da adequação do novo Sicro. Para tanto, realizou-se inspeção no Dnit, destinada à avaliação dos pressupostos, parâmetros e coeficientes adotados na nova versão do sistema.*
4. *A inspeção realizada pelo TCU (Relatório de Fiscalização 219/2020, peça 37), concluída em 7/4/2021, apontou a existência de diversas impropriedades na metodologia adotada pelo Sicro (1ª edição, de 2017) e propôs a realização de oitiva do Dnit, o que foi promovido mediante Ofício 16960/2021-TCU/Seproc, de 12/4/2021 (peça 41).*
5. *O Dnit respondeu aos questionamentos da oitiva mediante o Ofício 52165/2021/ACE-DG/DG/Dnit Sede, de 26/4/2021 (peças 43-46), e o Ofício 161139/2021/ACE-DG/DG/Dnit Sede, de 11/11/2021 (peça 48).*
6. *Na instrução de peça 53, de 15/3/2024, a unidade técnica realizou diligência ao Dnit para solicitar o envio do resultado das ações então mencionadas pela autarquia no Ofício 161139/2021/ACE-DG/DG/Dnit Sede (peça 48), referentes aos novos estudos sobre o fator de interferência de tráfego (FIT), sobre a concepção da administração local e do canteiro de obras e sobre o fator de influência de chuvas (FIC), além de informações complementares acerca dos itens b, c e d do Ofício 16960/2021-TCU/Seproc (peça 41).*
7. *O Dnit compareceu aos autos em 16/4/2024 e apresentou a documentação solicitada (peças 62-115 e 117-118).*
8. *Na instrução de peça 119, de 6/2/2025, a unidade técnica analisou os apontamentos consignados no item II.1 do relatório da inspeção. Especificamente quanto aos parâmetros depreciação horária (Dh) e horas trabalhadas por ano (HTA), solicitou a manifestação do Dnit sobre possível proposta de determinação à autarquia, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Realizou, ainda, nova diligência ao Dnit acerca do andamento das discussões técnicas sobre os novos estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) relativos ao FIT, ao FIC e à metodologia da administração local.*
9. *O Dnit compareceu aos autos em 6/3/2025 (peças 123-125) e apresentou sua manifestação sobre a possível proposta de determinação acerca dos parâmetros Dh e HTA, bem como as informações solicitadas quanto ao andamento do processo de discussão, aprovação e implantação das novas metodologias do FIT, do FIC e da administração local.*
10. *Em 17/11/2025, mediante o Informativo Sicro nº 2/2025, o Dnit publicou a 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro/2025), que contempla, entre outras alterações, as novas metodologias mencionadas.*

EXAME TÉCNICO

11. *O exame abrange a manifestação apresentada pelo Dnit em relação aos quatro achados consignados no relatório da inspeção promovida no novo Sicro, assim como a sua manifestação em relação à proposta de determinação promovida na instrução da peça 119. Além disso, serão analisadas, para cada apontamento, as alterações promovidas pela 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025), publicada em novembro/2025, conjuntamente com os estudos especiais realizados pela FGV, que fundamentaram as alterações promovidas na nova edição do manual.*

I. Parâmetros de custo horário

12. *Este tópico analisa os parâmetros de custo horário de equipamentos: depreciação (Dh), horas trabalhadas ano (HTA), vida útil (n), valor residual (Vr) e coeficiente de manutenção (k). Os dois primeiros (Dh e HTA) foram objeto de consulta ao Dnit, acerca de possível proposta de determinação (conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), razão pela qual terão análise separada*

dos demais parâmetros.

I.1. Depreciação e Horas Trabalhadas Ano

I.1.1. Introdução

13. *O cálculo do custo horário de equipamentos passou por uma evolução metodológica significativa ao longo do tempo, especialmente no que diz respeito à forma de remunerar o período improdutivo, quando o equipamento se encontra na frente de serviço, porém parado, aguardando outro equipamento da patrulha concluir sua etapa, em virtude da inclusão de despesas com custo de propriedade (como a depreciação) nestes períodos de inatividade.*

14. *A metodologia do Sicro 2 (de 2003) estabelecia que o custo horário improdutivo (Chi) era estritamente igual ao custo horário da mão de obra (Cmo) de operação. Os demais custos eram sumariamente excluídos desta parcela, sob a premissa de que eles deveriam incidir apenas durante a vida útil expressa em horas operativas.*

15. *No manual do novo Sicro (1ª edição, de 2017), o custo horário improdutivo (Chi) passou a considerar não apenas a mão de obra, mas também os custos de propriedade do equipamento, como depreciação (Dh), os juros de oportunidade de capital (Jh) e os seguros e impostos (Ih).*

Chi = Cmo + Dh + Jh + Ih

16. *Destaca-se que, embora a definição de HTA (horas trabalhadas por ano) não tenha sido expressamente alterada naquela versão do manual (2017), a modelagem já trabalhava com o novo conceito de "horas trabalháveis por ano" para cálculo dos custos horários de equipamentos, ou seja, horas totais por ano em que o equipamento está disponível para o trabalho, conforme apontado pelo relatório de inspeção (peça 37, p. 25) e pelo próprio Dnit (peça 11, p. 9).*

17. *A alteração formal do conceito de HTA ocorreu apenas na 2ª edição do manual do Sicro (de 2025), na qual passou a representar "a quantidade de horas trabalháveis pelo equipamento por ano", sem alterar, contudo, o seu valor (2.000 horas/ano), definido como padrão para a maioria dos equipamentos em todas as citadas edições do Sicro.*

I.1.1.1. Apontamentos do TCU

18. *As alterações promovidas pelo Dnit na forma de remunerar o custo horário improdutivo de equipamento foram contestadas no Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário (itens 39 a 69), aprofundadas no Relatório de Inspeção (peça 37, itens 28 a 123) e consolidadas na instrução da unidade técnica (peça 119, itens 19 a 62).*

19. *No Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário, o Min. Relator Benjamin Zymler identificou a inconsistência matemática na metodologia, uma vez que a fórmula adotada para a depreciação horária [Dh = (Va − R) / (n × HTA)] permaneceu idêntica à do Sicro 2, que distribuía o valor de reposição apenas pelas horas operativas, porém, como no novo Sicro a mesma depreciação horária passou a incidir tanto no custo horário operativo quanto no custo horário improdutivo, o que implicaria, ao final da vida útil, remuneração de depreciação superior ao valor de reposição do equipamento. Por essa razão, levantou hipótese de utilização da metodologia do Sinapi, que utiliza o conceito de "horas disponíveis" (HDA = HTA x 1,25): "me parece mais adequado que o novo Sicro tivesse seguido a mesma metodologia de cálculo do custo horário do equipamento empregada atualmente pelo Sinapi".*

20. *O Relatório de Inspeção (peça 37) assinalou que a alteração do conceito de Horas Trabalhadas por Ano (HTA) no novo Sicro, passando de horas efetivamente trabalhadas para horas disponíveis do equipamento, gerou inconsistências matemáticas e conceituais. Além disso, corroborou as impropriedades apontadas pelo Min. Relator em seu voto sobre a depreciação, apontando inadequação da fórmula adotada, pois ao dividir o valor de reposição do equipamento pelo HTA e, simultaneamente, aplicar a remuneração da depreciação tanto sobre as horas produtivas quanto sobre as horas improdutivas (quando a máquina está parada, em espera), o sistema acaba pagando indevidamente pelo desgaste de equipamentos desligados, permitindo que o contratado receba uma remuneração de depreciação que supera o próprio valor de reposição do equipamento ao final de sua vida útil.*

21. *Posteriormente, a instrução da unidade técnica (peça 119) apontou: (i) que a depreciação compreende, segundo o próprio manual do Sicro, duas parcelas conceitualmente distintas – a parcela associada ao desgaste físico, decorrente do uso efetivo do equipamento, e a parcela associada à obsolescência, decorrente do mero transcurso do tempo, independentemente da utilização; (ii) que ambas as metodologias (Sicro 2 e novo Sicro) apresentam limitações: o Sicro 2 deixa de remunerar a obsolescência sofrida por equipamentos com coeficiente operativo inferior a 1,0 (típicos das patrulhas mecânicas), pois acumula a depreciação somente nas horas operativas; o novo Sicro, por sua vez, remunera a parcela da depreciação associada ao desgaste em horas em que o equipamento permanece parado, em situação de espera; e (iii) que a metodologia utilizada pelo Usace – U.S. Army Corps of Engineers (Standby Hourly Rate, EP 1110-1-8, equação 2.12) oferece solução intermediária consistente com o conceito de depreciação dual, ao considerar apenas a metade da depreciação horária (DEPR/hr × 0,50) durante o tempo de espera.*

22. *Com base nessas proposições, foi realizada consulta ao Dnit, no âmbito da construção participativa de deliberações (Resolução-TCU 315/2020), acerca de possíveis propostas de determinação do TCU no sentido de: (i) restabelecer o conceito de HTA do Sicro 2 (horas efetivamente trabalhadas por ano, e não horas trabalháveis); e (ii) limitar o custo horário improdutivo dos equipamentos a, no máximo, metade da depreciação horária, conforme metodologia do Usace, até que novo estudo indicasse parâmetros mais adequados.*

I.1.1.2. Manifestação do Dnit

23. *O Dnit manifestou-se mediante o Ofício 44350/2025/CGCIT/DPP (peça 125), no qual estrutura sua resposta em dois blocos principais, um sobre o tempo improdutivo e o Standby Hourly Rate e outro sobre o conceito de HTA, sintetizados a seguir.*

24. *Quanto ao tempo improdutivo e ao Standby Hourly Rate, o Dnit sustenta, em síntese, que:*

(a) o tempo improdutivo do Sicro refere-se a esperas inerentes ao processo executivo regular das patrulhas (por exemplo, rolo liso aguardando a vibroacabadora; rolo pé de carneiro aguardando a motoniveladora; rolo de pneus aguardando o rolo pé de carneiro) e tem origem normativa no Manual DNER de 1972, que já reconhecia a depreciação no custo horário improdutivo;

(b) o Standby Hourly Rate do Usace (EP 1110-1-8, equação 2.12) refere-se a tempo de espera por fatores alheios ao controle do contratado, como falta de licenças ambientais, interferências urbanas, indisponibilidade de material, clima, indisponibilidade orçamentária e situações em que o equipamento é ordenado a permanecer disponível; e é limitado a 40 horas semanais por unidade de equipamento;

(c) o tempo improdutivo do Sicro seria, no modelo americano, implicitamente computado como hora produtiva e remunerado pela taxa horária produtiva ordinária (inherent idle time);

(d) por consequência, a aplicação do redutor de 50% sobre a depreciação horária no custo horário improdutivo seria, segundo o Dnit, conceitualmente equivocada e resultaria em remuneração deficitária ao contratado; e

(e) o modelo Sicro seria mais conservador (em prol da Administração) do que o americano, por remunerar as esperas inerentes do ciclo produtivo a custo reduzido (como custo horário improdutivo, sem custos de combustível e manutenção), enquanto o Usace remuneraria essas mesmas esperas como hora produtiva integral;

25. *Em complemento, o Dnit cita o documento Additional Guidance on 23 CFR 635 A da Federal Highway Administration (FHWA), que reproduz a regra dos 50% e a vincula expressamente a equipamento contratualmente ordenado a permanecer disponível (force account work), mas ocioso por razões alheias à culpa do contratado, com limite de 8 horas diárias e 40 horas semanais. O Dnit registra também que a FHWA prevê também o uso do standby rate durante mobilização e desmobilização de equipamentos.*

26. *Em resumo, o Dnit entende que: (i) a modelagem do custo horário improdutivo do Sicro não deve ser alterada, sem prejuízo de revisitação do tema; (ii) cabe avaliar a remuneração do tempo de mobilização/desmobilização e estudar a melhor forma de quantificar o tempo improdutivo; e (iii)*

podem ser feitos esforços para determinar os pesos na depreciação, seja por uso ou tempo, embora considere essa tarefa difícil devido à complexidade e à falta de dados oficiais e pesquisas.

27. *Quanto ao conceito de HTA, o Dnit mantém o entendimento de que "horas trabalháveis ano" é mais adequado que "horas trabalhadas ano", com os seguintes argumentos:*
(a) a ampliação da base horária é necessária para o rateio de gastos de propriedade, manutenção, custo de oportunidade e operação, especialmente para equipamentos que compõem patrulhas mas não são líderes (CPU < 1,0);
(b) o Usace, na publicação EP 1110-1-8 (2021), define que o HTA não deve ultrapassar o máximo de horas disponíveis anuais (2.080 h/ano, calculado como 40 h × 52 semanas), e que essas horas incluem horas improdutivas; mas também adota o conceito de Working Hours Per Year (WHPY), variável por região, em valores inferiores ao máximo (por exemplo, 1.590 h/ano em Hawaii);
(c) o emprego do termo "horas trabalhadas ano" exigiria revisão dos valores nominais, ajuste que o Dnit não pretende fazer isoladamente; e
(d) os ajustes implementados na concepção do Sicro foram conservadores ao ampliar a base horária do rateio.

28. *Em suma, o Dnit propõe manter inalterados tanto a inclusão integral da depreciação no custo horário improdutivo quanto o conceito de HTA.*

I.1.2. Análise

I.1.2.1. Sobre o Standby Hourly Rate do Usace

29. *Inicia-se a análise pelo exame da distinção sustentada pelo Dnit entre o Standby Hourly Rate do Usace e o tempo improdutivo do Sicro.*

30. *O EP 1110-1-8 (Construction Equipment Ownership and Operating Expense Schedule, Usace, agosto/2021 – peça 135, p. 32), em sua Seção IX, item 2.26, define o Standby Hourly Rate por meio da equação 2.12, contendo a condicionante "b", abaixo transcrita, indicando que tal despesa não deve ser paga em períodos nos quais o equipamento, de outra forma, já estaria em estado de espera.*
b. Standby costs will not be allowed during periods when the equipment would have otherwise been in idle status.

31. *Na Seção VII do Capítulo 4, parágrafo 4.15.a, do EP 1110-1-8 (peça 135, p. 58), aplicável a equipamento de dragagem, há também a definição de que o Standby Rate se refere a atrasos de responsabilidade da Administração, que não se confunde com o tempo improdutivo inerente ao ciclo de trabalho.*
a. Standby is a directed delay by the government and will not be allowed during periods when the plant would have otherwise been in idle status, such as non-effective working time.

32. *Em paralelo, o item 2.21 do mesmo EP 1110-1-8 (peça 135, p. 26-27), ao descrever a fórmula sobre o fator de consumo de combustível (equação 2.5), extrai-se entendimento de que o tempo de espera dentro do ciclo produtivo é absorvido pela redução do HPF (Horsepower factor), o que impacta no consumo de combustível, mas não retira a hora do regime ordinário de tarifação como hora produtiva.*
(2) (...) Periods spent at idle, travel in reverse, traveling empty, close maneuvering at part throttle, and operating downhill are examples of conditions that reduce the HPF.

33. *Diante desses elementos, é necessário reconhecer que o Dnit tem razão em apontar que o Standby Hourly Rate não é aplicado, na fonte normativa americana, dentro do ciclo produtivo regular das equipes de equipamentos. Trata-se de instituto contratual aplicável às paralisações determinadas pela Administração ou por causas alheias ao construtor.*

34. *Esse reconhecimento, contudo, não conduz à conclusão pretendida pelo Dnit, de que (i) a aplicação do redutor de 50% sobre a depreciação horária no tempo improdutivo resultaria em remuneração deficitária ao contratado; e que (ii) o modelo Sicro seria estruturalmente mais conservador (em prol da Administração) do que o modelo americano. Entende-se que nenhuma dessas inferências encontra suporte na análise comparativa entre as duas metodologias, conforme se*

demonstra a seguir.

I.1.2.2. Da inexistência do conceito de hora improdutiva no modelo Usace e da diluição da ociosidade pela redução do consumo de combustível

35. *O modelo Usace não possui o conceito de hora improdutiva como categoria de custo autônoma e apartada da hora produtiva, visto que adota modelagem de custos distinta da do Sicro. Porém isso não significa que ele remunera a ociosidade de forma integral, como faz crer o Dnit.*

36. *A diferença se dá no tratamento que cada metodologia confere à ociosidade rotineira inerente ao ciclo de trabalho, isto é, aos períodos de espera em que um equipamento aguarda que outro membro da patrulha mecânica conclua sua parte. No Sicro, esse tempo é segregado. A metodologia divide o tempo de atuação regular em tempo operativo e tempo improdutivo e pressupõe que, nas esperas, o equipamento permanece parado e com o motor desligado. Em consequência, a fórmula do custo horário improdutivo (Chi) não inclui a parcela de combustível (Cc), que incide exclusivamente na formação do custo horário produtivo (Chp), conforme o item 3.1.1.7 do Volume 1 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (peça 127, p. 54-55). O consumo é, portanto, integral na hora produtiva e nulo nas esperas.*

37. *O Usace adota premissa oposta. A metodologia considera que o motor permanece ligado durante as esperas do ciclo de trabalho, porém operando com carga muito inferior. Para acomodar essa variação sem dividir a hora em produtiva e improdutiva, o Usace aplica uma redução do Horsepower Factor (HPF). Conforme estabelecido no item 2.21 do EP 1110-1-8 (peça 135, p. 26-27), ao descrever a equação 2.5, explicita que o tempo de espera dentro do ciclo produtivo é absorvido pela redução do HPF, o que impacta o consumo de combustível. O próprio normativo arrola, entre as condições que reduzem o HPF, os períodos em espera dentro do ciclo (idle), a marcha à ré, as viagens com o equipamento vazio e as manobras a meia aceleração.*

38. *Disso decorre que a ociosidade inerente ao ciclo de trabalho, que o Sicro remunera por meio do custo horário improdutivo, no Usace é incorporada à hora produtiva pela redução do consumo de combustível. O consumo não é cortado a zero nas esperas, mas atenuado pelo HPF, resultando em taxa média mais baixa aplicada de forma homogênea a toda a operação. A ociosidade rotineira não é, portanto, remunerada integralmente no orçamento norte-americano, visto que ela é diluída no custo de combustível da hora produtiva.*

I.1.2.3. Das demais diferenças estruturais de modelagem que não corroboram a premissa de que o Sicro é mais conservador

39. *Ao contrário do que defende o Dnit, as diferenças estruturais entre os dois sistemas não favorecem sistematicamente o Sicro. Em parcelas centrais da formação do custo da depreciação, o modelo norte-americano é significativamente mais conservador em prol da Administração, como demonstram os três exemplos a seguir.*

40. *O primeiro exemplo é o fator redutor que o Usace aplica ao custo de propriedade em razão da idade real do equipamento. O item 2.18 do EP 1110-1-8 (peça 135, p. 24) determina que a depreciação seja calculada pelo método linear sobre a base depreciável do Total Equipment Value (TEV), apurado na forma do item 2.12. Quando o equipamento empregado não é novo, o TEV é reindexado ao ano de fabricação da máquina mediante os índices setoriais (Apêndice E), de modo que a base depreciável passa a ser o custo relativo ao ano de aquisição, e não o custo de reposição a preços correntes. Para dispensar esse cálculo individualizado, o item 3.11 disponibiliza fatores de ajuste por idade, tabelados ano a ano por categoria de equipamento e por região (Equipment Age Adjustment Factors for Ownership Costs), que reduzem progressivamente o custo de propriedade (depreciação e custo de capital) à medida que a máquina envelhece. O item 3.12, por sua vez, disciplina o equipamento que já ultrapassou a vida econômica, classificando-o como over age: sua idade é congelada no último ano da vida econômica, de modo que a taxa horária estaciona no piso ali fixado.*

41. *O Sicro não possui mecanismo equivalente. O item 3.1.1.1, Volume 1, do Manual do Sicro (2ª ed./2025) estabelece que o valor de aquisição empregado no cálculo corresponde a cotações de*

fabricantes ou grandes revendedores "para venda à vista de equipamentos novos", e a idade real da máquina sequer figura como variável do modelo. No Sicro não há fator de ajuste por idade e não há limite de sobre-idade. A depreciação é sempre paga como se o equipamento fosse novo (a base de cálculo da depreciação horária, portanto, é maior), ainda que o contratado execute a obra com frota antiga.

42. *A adoção de mecanismo semelhante no caso brasileiro implicaria redução expressiva dos valores pagos a título de depreciação horária. Para equipamentos com seis anos de idade, por exemplo, o fator redutor alcançaria algo da ordem de 40-50%, a depender do índice de adotado.*

43. *O segundo exemplo refere-se aos pneus. O item 2.18.b do EP 1110-1-8 (peça 135, p. 24) exclui o custo dos pneus da base de cálculo da depreciação horária (Equação 2.2). Idêntica exclusão é replicada na base do custo de manutenção pelo item 2.23.a (Equação 2.8). A reposição e o conserto desses componentes são isolados nos custos operacionais, sob as rubricas Tire Wear e Tire Repair (itens 2.24 e 2.25). Como os pneus se degradam de forma muito mais acelerada que a estrutura do equipamento, a segregação evita tanto que a taxa de depreciação de longo prazo seja inflada por componente de curta vida útil quanto que o mesmo item seja remunerado duas vezes.*

44. *O Sicro, ao contrário, aplica a depreciação linear sobre o valor de aquisição integral do equipamento, sem deduzir o montante dos pneus (item 3.1.1.1, peça 127, p. 47), ao mesmo tempo em que considera o material rodante e os pneus como componentes integrantes do custo de manutenção (item 3.1.1, peça 127, p. 45). Não há qualquer dedução destinada a segregar as duas parcelas, de modo que os pneus são remunerados como capital depreciado ao longo da vida útil e, também, dentro da taxa de manutenção.*

45. *O terceiro exemplo refere-se ao tratamento dado ao preço de aquisição do equipamento novo. O item 2.9 do EP 1110-1-8 (peça 135, p. 18) impõe a dedução obrigatória de desconto comercial sobre o preço do fabricante, de 7,5% para equipamentos em geral e de 15% para caminhões rodoviários. A dedução é aplicada antes da incidência do tributo (item 2.10), e apenas então se adiciona o frete para compor o TEV (item 2.12). O desconto reduz, portanto, não só o preço como também a base tributária, e seu efeito se propaga a todas as parcelas calculadas sobre o TEV, entre as quais a depreciação e o custo de capital (item 2.17) e a manutenção (item 2.23).*

46. *O Sicro não adota dedução análoga, pois incorpora ao valor de aquisição a cotação obtida na pesquisa de preços, acrescida de toda a carga tributária incidente, sem qualquer abatimento a título de desconto comercial.*

47. *Diante do exposto, não há como acolher a argumentação do Dnit no sentido de que o Sicro seria mais conservador, em prol da Administração, no que diz respeito à remuneração da depreciação horária de equipamentos.*

I.1.2.4. Da magnitude da ociosidade no Sicro

48. *Levantamento realizado sobre a base de dados do sistema indica que o Sicro possui 418 equipamentos distintos cadastrados, dos quais 150 aparecem com improdutividade em alguma composição de preço unitário (CPU). Do total de 6.525 CPUs, 4.700 contemplam equipamentos, totalizando 9.888 alocações. Em 3.181 dessas alocações – quase um terço (32,2%), distribuídas por 2.078 composições, há alguma ociosidade. O coeficiente improdutivo médio dessas 3.181 alocações é de 0,4573. Ou seja,* ***em quase um terço dos casos, o equipamento passa praticamente metade do tempo em situação de espera****, sendo remunerado pelo custo horário improdutivo.*

49. *Esse dado, por si só, mostra a magnitude do impacto da escolha metodológica adotada pelo Dnit sobre o custo horário improdutivo. Ao remunerar integralmente a depreciação horária durante esses períodos de ociosidade, o novo Sicro paga pelo desgaste físico de equipamentos que se encontram parados e, portanto, não sofrem desgaste.*

I.1.2.5. Do fundamento econômico entre o Standby Hourly Rate e a redução proposta

50. *O fundamento econômico do Standby Hourly Rate americano e da hora improdutiva com depreciação reduzida proposta na instrução da peça 119 é o mesmo: ambos partem do reconhecimento de que a depreciação tem duas origens – o desgaste pelo uso e a obsolescência pelo*

tempo – e de que, quando o equipamento está parado e não incorre em desgaste físico, não há razão para remunerar a parcela de depreciação correspondente ao desgaste.

51. *O fato de o Usace aplicar esse princípio em momento contratual distinto (paralisações por razões externas ao ciclo produtivo regular) não retira a validade do princípio em si. A questão da forma da aplicação – se via Standby Hourly Rate, se via fator no denominador da Dh (modelo Sinapi), ou se via redutor do Dh no Chi (modelo proposto na peça 119) – é discussão metodológica que vem em segundo plano em relação à constatação econômica de que o equipamento parado não sofre depreciação por desgaste, conforme será demonstrado matematicamente no item I.1.2.8.*

52. *Em síntese, embora o Standby Hourly Rate do Usace não esteja relacionado, em sua aplicação contratual original, ao ciclo produtivo regular dos equipamentos, o fundamento que justifica a aplicação do fator 0,5 sobre a depreciação horária é o mesmo: reduzir o valor pago a título de depreciação quando o equipamento não estiver sendo efetivamente utilizado.*

I.1.2.6. Do modelo Sinapi como referência alternativa

53. *Como já registrado, o Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário (Min. Benjamin Zymler) aventou a hipótese de adoção da metodologia do Sinapi como referência para correção da inconsistência matemática identificada.*

54. *Segundo o Manual Sinapi (Metodologias e Conceitos, 11ª ed., item 5.5, peça 142), os valores das horas trabalhadas por ano adotados para os equipamentos seguiram os valores sugeridos pelo Sicro, porém, foi feito ajuste no cálculo de depreciação, juros e impostos/seguros, "pois conforme observado no processo de aferição em campo das composições do Sinapi, a utilização de equipamentos, bem como as suas produtividades em ambientes urbanos, mostraram-se com características diferenciadas das adotadas em ambiente rodoviário", sendo que "foi observada uma parcela de improdutividade inerente ao processo produtivo, mesmo para o equipamento líder de equipe".*

55. *Sob o argumento de compatibilizar a remuneração dos custos de propriedade com essa improdutividade, o Sinapi substituiu, no denominador das fórmulas de depreciação, juros de oportunidade e impostos/seguros, o conceito de HTA pelo conceito de horas disponíveis por ano (HDA = HTA × 1,25), em que o fator 1,25 decorre da premissa empírica de que as horas improdutivas representam, em média, 20% das horas disponíveis (proporção 80/20 entre horas operativas e improdutivas). A consequência matemática do modelo é de que a depreciação horária (D) do Sinapi corresponde a 80% do valor da depreciação horária do Sicro, calculada para um mesmo equipamento, visto que introduz um fator de 1,25 no denominador da fórmula [D = (Va – Vr) / (n × HTA × 1,25)].*

56. *Embora a adoção da formulação do Sinapi significasse uma unificação metodológica dos sistemas referenciais federais, entende-se que o uso desta metodologia como alternativa aos problemas apontados pelo TCU não seja a melhor saída, uma vez que o fator 1,25 é fixo e foi calibrado para o ambiente urbano de obras civis, conforme relatado no próprio manual do Sinapi.*

57. *Além disso, o modelo não absorve completamente a variação da utilização operativa das patrulhas mecânicas, típica em obras rodoviárias, situação que conduz ao mesmo problema acerca de não ser computada a extensão da vida útil teórica de equipamentos com baixo coeficiente operativo, situação mais bem detalhada no tópico seguinte.*

I.1.2.7. Comparativo entre as metodologias discutidas

58. *Para melhor compreensão do tema, considera-se oportuno apresentar um exemplo numérico comparando as metodologias discutidas, a saber: (i) o Sicro 2, que não considera a depreciação no custo horário improdutivo (Chi); (ii) o novo Sicro, que considera integralmente a depreciação no Chi; (iii) o Sinapi, que, na prática, considera 80% da depreciação tanto no Chi quanto no Chp; e (iv) a metodologia proposta pela unidade técnica na peça 119, que considera apenas 50% da depreciação no Chi, com base no conceito econômico do Standby Hourly Rate adotado pelo Usace.*

59. *Na simulação foram usados dados do Rolo Compactador de Pneus (E9762), considerando*

o valor de aquisição (Va) igual a R$ 1.000.000,00 (arredondamento para facilitar a apresentação); vida útil teórica (n) igual a 6 anos; HTA de 2.000 horas e valor residual (Vr) igual a R$ 200.000,00 (20%). A partir destes dados, os valores de depreciação horária para cada uma das quatro metodologias são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Valor calculado da Depreciação horária – Dh (em R$/h)

Dh no custo horário	***Sicro 2***	***Novo Sicro***	***Sinapi***	***Proposta***
Produtivo (Chp)	*66,67*	*66,67*	*53,33*	*66,67*
Improdutivo (Chi)	*–*	*66,67*	*53,33*	*33,33*

60. *Considerando que o equipamento E9762 aparece em 166 composições do novo Sicro, com coeficiente de utilização operativo médio de 0,60 e mínimo de 0,20, obtém-se os seguintes valores para o fundo formado a partir da depreciação horária percebida após 6 anos:*

Tabela 2 – Depreciação acumulada (fundo) após 6 anos de vida útil teórica (em R$)

Utilização Operativa (UO)	***Sicro 2***	***Novo Sicro***	***Sinapi***	***Proposta***
1,00 (líder)	*800.000*	*800.000*	*640.000*	*800.000*
0,60 (média)	*480.000*	*800.000*	*640.000*	*640.000*
0,20 (mínimo)	*160.000*	*800.000*	*640.000*	*480.000*

61. *No exemplo também é possível simular o tempo necessário, em anos, para a formação do fundo ou alvo (Va – Vr = R$ 800.000,00), conforme apresentado na tabela seguinte:*

Tabela 3 – Tempo (em anos) para formação do fundo de R$ 800.000,00 – equipamento E9762

Utilização Operativa (UO)	***Sicro 2***	***Novo Sicro***	***Sinapi***	***Proposta***
1,00 (líder)	*6*	*6*	*7,5*	*6*
0,60 (média)	*10*	*6*	*7,5*	*7,5*
0,20 (mínimo)	*30*	*6*	*7,5*	*10*

62. *Do exame das tabelas apresentadas acima, conclui-se que:*

(i) pela metodologia do Sicro 2, como não há remuneração da depreciação para os tempos improdutivos, o valor do fundo torna-se insuficiente para equipamentos com UO menor do que 1, sendo que, em caso extremo, para UO igual a 0,20, o fundo somente alcançaria o alvo (Va – Vr = R$ 800.000) após 30 anos, situação na qual o equipamento já estaria obsoleto, seja em relação a sua própria tecnologia, pela sua necessária substituição por equipamentos mais modernos, de maior produtividade ou menor consumo, seja em relação a sua cadeia de fornecimento de peças e demais elementos necessários para mantê-lo em condições adequadas de operação;

(ii) pela metodologia do novo Sicro, a falha da metodologia do Sicro 2 é corrigida, contudo, o fundo é inevitavelmente formado após os 6 anos, situação que ignora o fato de que a UO igual a 1,0 ocorre em apenas 1,2% das composições do Sicro (2 de 166), e também ignora que o equipamento pode estar atrelado a frentes de serviço nas quais fica até 80% do tempo parado, em situação de espera, períodos em que não faz sentido que incida a integralidade da depreciação, conforme demonstrado matematicamente no item I.1.2.8.

(iii) pela metodologia do Sinapi, constata-se que, de modo semelhante à metodologia do novo Sicro, o modelo também não é sensível à variação da utilização operativa dos equipamentos da patrulha, com a diferença de formar um fundo 20% menor após 6 anos e aumentar em 25% o tempo necessário para perfazer o montante alvo (Va – Vr = R$ 800.000), até mesmo para o equipamento líder (UO = 1,0).

(iv) pela metodologia proposta, o alvo é alcançado ao final da vida útil teórica apenas para o equipamento líder. Para os demais equipamentos (UO < 1,0), o valor do fundo formado diminui conforme é reduzida a utilização operativa do equipamento. Para a utilização média (UO = 0,60) o tempo acrescido para alcançar o alvo passou de 6 para 7,5 anos. E para o caso extremo (UO = 0,2) o tempo passou de 6 para 10 anos.

63. *Entende-se que os resultados apresentados pela metodologia "proposta" são mais aderentes às situações típicas de orçamentos de obras rodoviárias, por ser sensível às diferentes variações de utilização operativa dos equipamentos constantes das patrulhas, especialmente por*

atender aos equipamentos que atuem majoritariamente em estado de espera. Além disso, a metodologia reconhece a necessidade de remunerar parcela da depreciação associada à obsolescência, mas também reconhece certo incremento na vida útil real dos equipamentos que operam com baixa utilização operativa, como resultado da redução dos efeitos da depreciação que estão associados ao desgaste.

I.1.2.8. Do Método de Caires: exemplo numérico da premissa central da "proposta"

64. *Como forma de demonstrar matematicamente a premissa ora defendida de que o equipamento ocioso não sofre depreciação integral, será aplicada metodologia de avaliação de máquinas e equipamentos largamente utilizada pelo mercado, chamada de Método de Caires (peça 137), desenvolvida em 1978 pelo engenheiro Hélio Roberto Ribeiro de Caires. O método é consagrado pelo Ibape (Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia) e constitui referência para o cálculo da depreciação desses ativos.*

65. *Diferentemente de métodos baseados apenas no transcurso do tempo (como o método da linha reta), o Método de Caires incorpora dois fatores ligados à realidade operacional do equipamento: i) a intensidade de uso (coeficiente de trabalho τ); e ii) a qualidade da manutenção (coeficiente de manutenção μ). Tais fatores dão forma ao chamado fator de desgaste (ϕ), que é calculado da seguinte forma:*

$$\phi = 0{,}853081710 \,.\, e^{(0{,}067348748.\tau \,-\, 0{,}041679277.\mu \,-\, 0{,}001022860.\tau.\mu)}$$

66. *A inclusão dessas variáveis faz com que o cálculo da perda de valor reflita o uso real, ponto que toca diretamente a discussão central deste exame. A escala de pontuação do Método de Caires reconhece expressamente que o trabalho mais intenso acelera a depreciação, ao passo que o uso reduzido ou nulo do equipamento a retarda. A tabela a seguir reproduz a estrutura básica dos dois fatores.*

Tabela 4 – Escalas do Método de Caires

Coeficiente de Trabalho	
τ	***Descrição***
0	*Nulo*
5	*Leve*
10	*Normal*
15	*Pesado*
20	*Extremo*

Coeficiente de Manutenção	
μ	***Descrição***
0	*Inexistente*
5	*Deficiente*
10	*Normal*
15	*Rigorosa*
20	*Perfeita*

Fonte: Novos conceitos de depreciações para máquinas e equipamentos – Ibape (peça 137)

67. *Com o fator de desgaste (ϕ) calculado, o fator de depreciação (D) é obtido considerando a idade real da máquina (t), a sua vida útil esperada (T) e o Número de Euler (e ≈ 2,718282):*

$$D = \frac{1{,}347961431}{1 + 0{,}347961431 \,.\, e^{\,3{,}579760093 \,.\, \phi \,.\, (t/T)}}$$

68. *Assim, o valor de avaliação do equipamento (V) é finalmente calculado a partir do valor do fator de depreciação (D), do valor de aquisição do equipamento novo (Vn) e do seu valor residual (r):*

$$V = [(1 - r) \times D + r] \times Vn$$

69. *Para o exemplo, será adotado o rolo compactador de pneus (E9762), considerando valor de aquisição igual a R$ 1.000.000 (Vn), valor residual de 20% (r = 0,20), idade real igual a vida útil esperada (t = T = 6 anos), manutenção em nível normal (μ = 10) e três níveis distintos de intensidade de trabalho: normal (τ = 10), leve (τ = 5) e nulo (τ = 0). Os resultados são apresentados na seguinte tabela.*

Tabela 5 – Aplicação do Método de Caires ao equipamento E9762

Parâmetro	***Trabalho Normal (τ = 10)***	***Trabalho Leve (τ = 5)***	***Trabalho Nulo (τ = 0)***
Fator de desgaste (ϕ)	*0,9955*	*0,7482*	*0,5623*
Fator de Depreciação (D)	*0,1015*	*0,2222*	*0,3740*
Valor de avaliação (V)	***R$ 281.196,26***	***R$ 377.751,53***	***R$ 499.162,38***
Variação em relação ao Normal	***-***	***+34%***	***+77%***

70. *A leitura da tabela confirma, a partir da aplicação de método consagrado da engenharia de avaliações brasileira, o princípio que sustenta a metodologia "proposta", ou seja, equipamentos pouco utilizados preservam parcela maior de seu valor ao final do mesmo período cronológico, razão pela qual não devem receber o mesmo tratamento no que diz respeito à depreciação horária.*

71. *No exemplo, mantida idêntica idade de 6 anos e manutenção em nível normal, o valor final de avaliação varia de 34 a 77% a depender do nível de trabalho. Esse comportamento é incompatível com a sistemática do novo Sicro, que apropria a integralidade da depreciação horária à hora improdutiva, como se o equipamento que opera majoritariamente em estado de espera (parado) depreciasse na mesma intensidade do equipamento em operação plena.*

I.1.2.9. Da síntese da análise sobre a depreciação no custo horário improdutivo

72. *Em resumo, considera-se que a manifestação do Dnit (peça 125) contribui para a compreensão das diferenças entre as metodologias do Sicro e do Usace, sendo correto o ponto descritivo de que o Standby Hourly Rate não se aplica ao ciclo produtivo regular dos equipamentos, mas às paralisações determinadas pela Administração ou decorrentes de causas alheias ao contratado, razão pela qual, nesse aspecto específico, acolhe-se parcialmente a manifestação.*

73. *A autarquia não demonstrou, contudo, as duas inferências que pretendeu extrair dessa constatação: a de que o modelo Sicro seria estruturalmente mais conservador, em prol da Administração, do que o norte-americano; e a de que o redutor de 50% sobre a depreciação horária no custo horário improdutivo produziria remuneração deficitária ao contratado.*

74. *Quanto à primeira, demonstrou-se que o Usace não remunera a ociosidade inerente ao ciclo produtivo como hora produtiva plena, pois a dilui na redução do consumo de combustível, e que, em parcelas centrais da formação da depreciação horária – tratamento do preço de aquisição, da base depreciável e da idade real do equipamento –, o modelo americano é mais restritivo em favor da Administração, com mecanismos sem equivalente no Sicro, que calcula a depreciação sempre como se o equipamento fosse novo. O exemplo comparativo desenvolvido neste exame confirma que, para o mesmo equipamento, a depreciação horária do Sicro é expressivamente superior à do modelo americano, diferença que se acentua com o envelhecimento da frota e se replica na remuneração do capital imobilizado.*

75. *Quanto à segunda, o alegado déficit foi afirmado sem qualquer demonstração numérica que o sustentasse; ao contrário, as simulações apresentadas evidenciam que (i) equipamentos parados (UO < 1) sofrem apenas a parcela da depreciação relacionada com o decurso de tempo (obsolescência) e não parcela referente ao desgaste; e (ii) que a vida útil real desses equipamentos é estendida pelo menor desgaste e o valor efetivo de sua avaliação é superior ao estimado para uso pleno, conforme demonstrado pelo Método de Caires.*

76. *Permanece íntegro, portanto, o fundamento do apontamento desta Corte. O levantamento realizado sobre a base de dados do sistema, segundo o qual cerca de um terço dos equipamentos do Sicro permanece praticamente metade do tempo em estado de espera, combinado com a remuneração integral da depreciação horária nesses períodos, evidencia custo significativo e desprovido de justificativa econômica robusta para a Administração contratante. A remuneração da parcela física da depreciação pressupõe desgaste, e o próprio manual do Sicro define o tempo improdutivo como período em que o equipamento permanece parado, com o motor desligado, em situação de espera.*

Assim, quando não há desgaste, não há razão econômica para remunerar a parcela da depreciação a ele associada, conclusão confirmada pela aplicação do Método de Caires, que demonstra que equipamentos submetidos a uso reduzido ou nulo preservam parcela substancialmente maior de seu valor ao final de idêntico período cronológico.

77. *Quanto ao argumento subsidiário do Dnit de que apurar os pesos da depreciação por uso e por tempo é tarefa potencialmente infrutífera, dada a complexidade do tema, registre-se que a proposta da peça 119 não exige a resolução prévia desse problema empírico, visto que o fator redutor de 50% aplicado à depreciação no custo horário improdutivo constitui aproximação razoável e provisória, sujeita a revisão à luz de estudo posterior. Postergar qualquer correção até a obtenção de estudo empírico definitivo equivaleria a manter, indefinidamente, modelo cuja inconsistência é reconhecida por esta Corte desde o voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário.*

78. *Não tendo o Dnit apresentado solução metodológica alternativa que aprimore o tratamento do tempo improdutivo, e considerando que não foi identificada, no presente exame, alternativa tecnicamente mais aderente do que a metodologia do Usace para o universo do Sicro, mantém-se o entendimento consignado na instrução da peça 119, no sentido da necessidade de aplicação de redutor de 50% sobre a depreciação no custo horário improdutivo dos equipamentos do Sicro, ao menos até que novo estudo desenvolvido pela autarquia, em bases empíricas brasileiras, demonstre valor distinto.*

I.1.2.10. Da alteração do conceito de HTA

79. *Resta examinar o segundo bloco da manifestação do Dnit (peça 125), relativo à alteração do conceito representado pela sigla HTA: de "horas trabalhadas por ano" (Sicro 2 e novo Sicro, de 2017, no plano formal) para "horas trabalháveis por ano" (Sicro de 2025). Quanto a esse ponto, cogitou-se, na peça 119, o restabelecimento do conceito original do Sicro 2.*

80. *Convém, inicialmente, distinguir os dois conceitos. "Horas trabalhadas por ano" designa as horas em que o equipamento efetivamente opera (horas operativas). "Horas trabalháveis por ano" designa as horas em que o equipamento está disponível para o trabalho ao longo do ano, abrangendo tanto as horas operativas quanto aquelas em que permanece em espera (improdutivas). A distinção é relevante porque o HTA figura no denominador das fórmulas da depreciação horária (Dh), dos juros de oportunidade (Jh) e dos seguros e impostos (Ih), parcelas que compõem tanto o custo horário produtivo (Chp) quanto o improdutivo (Chi), e também no denominador da fórmula do custo horário de manutenção (Mh), parcela integrante apenas do Chp.*

81. *O exame matemático das parcelas do custo de propriedade revela que a inclusão de Dh, Jh e Ih no Chi somente é consistente sob o conceito de horas trabalháveis. Caso o HTA representasse apenas horas operativas, toda a depreciação estaria diluída nas horas de uso efetivo, de modo que sua incidência adicional sobre as horas improdutivas configuraria dupla contagem da mesma parcela, com remuneração final superior ao valor de reposição do equipamento. Foi essa a inconsistência identificada pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário. Sob o conceito de horas trabalháveis, a duplicidade não se verifica, pois o valor devido a título de custo de propriedade é alcançado somente pela soma das parcelas produtiva e improdutiva.*

82. *A adoção do conceito de horas trabalháveis, contudo, é condição necessária, mas não suficiente. A inconsistência apontada não decorre do conceito em si, mas de sua combinação com a incidência integral da depreciação horária no custo improdutivo. A correção pertinente não está na reversão da nomenclatura, mas na aplicação do redutor de 50% sobre a Dh no Chi. Esse redutor não configura sub-remuneração da depreciação, mas reconhecimento: a) de que o equipamento em espera está sujeito apenas à parcela da depreciação decorrente do decurso do tempo (obsolescência), e não à parcela referente ao desgaste; e b) de que a vida útil real desses equipamentos é estendida pelo menor desgaste, ou de que o valor efetivo de sua avaliação é superior ao estimado para uso pleno, conforme demonstrado por meio do Método de Caires.*

83. *Não se mostra adequada, portanto, a hipótese de restabelecimento do conceito de horas trabalhadas do Sicro 2, aventada na peça 119. A inconsistência matemática persistiria sob outra*

forma, e aquele conceito revela-se ainda menos aderente à realidade operacional, pois desconsidera que os custos de propriedade (depreciação por obsolescência, juros e impostos) incidem ao longo do tempo, independentemente de o equipamento estar em operação.

84. *Ademais, embora o conceito de horas trabalháveis apresente aparente incompatibilidade com o custo horário de manutenção (Mh), computado somente no Chp, não há sub-remuneração dessa parcela, pois equipamentos que operam menos horas (UO < 1) incorrem em menores gastos de manutenção e, por consequência, são remunerados proporcionalmente a tais custos.*

85. *Cabe registrar, por fim, que a alteração formal da nomenclatura, ocorrida apenas no Sicro de 2025, não modificou o comportamento numérico do sistema. O valor de 2.000 horas por ano foi mantido em todas as edições, e a modelagem do Sicro já operava com o conceito de horas disponíveis desde 2017, conforme registrado no relatório de inspeção (peça 37, p. 25) e reconhecido pelo próprio Dnit (peça 125). Trata-se de adequação teórica que confere coerência à formulação, sem repercussão, por si só, sobre os custos horários.*

86. *Ante o exposto, acolhe-se, neste ponto específico, a manifestação do Dnit, no sentido de que o conceito de horas trabalháveis por ano é tecnicamente mais adequado do que o de horas trabalhadas por ano e deve ser mantido. O acolhimento, contudo, é indissociável da ressalva firmada nos parágrafos anteriores: a adequação do conceito de horas trabalháveis pressupõe a aplicação do redutor de 50% sobre a depreciação horária no custo horário improdutivo, medida sem a qual subsiste a remuneração indevida da parcela de depreciação por desgaste nos períodos em que o equipamento permanece em espera.*

I.2. Demais parâmetros de custo horário

87. *O relatório da inspeção realizada pelo TCU (peça 37) avaliou também os demais parâmetros de custo horário, como vida útil (n), valor residual (Vr) e coeficiente de manutenção (k). Em resumo, constatou-se a ausência de estudos conclusivos que comprovem a conformidade dos procedimentos adotados em sua determinação e que permitam atestar a aderência dos valores adotados à realidade atual das obras.*

88. *Relativamente à vida útil, embora o Dnit e a FGV informem ter-se amparado em diversas fontes de informação para a revisão dos parâmetros, não se verificou, na documentação disponibilizada, estudo técnico conclusivo e devidamente formalizado que fundamentasse os valores adotados. O relatório registrou que o "Estudo de Avaliação da Depreciação de Equipamentos, Envolvendo Pesquisas de Mercado e Outras Fontes Terciárias" (peça 22), datado de julho de 2018 e, portanto, posterior à implantação do sistema, ocorrida em abril de 2017, não fundamentou a revisão de parâmetros e sequer foi conclusivo quanto à vida útil, conforme reconhecido no próprio estudo, ante o comportamento não uniforme dos resultados obtidos nas distintas fontes pesquisadas.*

89. *Quanto ao valor residual, apurou-se majoração do percentual em todos os equipamentos selecionados para análise, com a consequente diminuição do custo horário, sem que se identificasse estudo técnico conclusivo a fundamentar os valores adotados. O estudo da FGV referido no parágrafo anterior, embora tenha proposto novos percentuais, inclusive superiores aos vigentes em grande parte dos equipamentos, não balizou a revisão dos parâmetros do sistema, de modo que permaneceram vigentes os percentuais originalmente adotados na implantação do novo Sicro.*

90. *No tocante ao coeficiente de manutenção, verificou-se que os valores do Sicro 2 foram mantidos para os equipamentos selecionados, exceto para o rolo compactador de pneus (E9762). Também em relação a esse parâmetro não se constatou estudo técnico conclusivo e formalizado que possibilitasse aferir a conformidade dos procedimentos adotados na revisão e a aderência dos valores à realidade das obras. O "Estudo de Avaliação dos Custos de Manutenção dos Equipamentos" (peça 23), igualmente datado de julho de 2018, propôs novos coeficientes, mas não fundamentou efetiva revisão do sistema, tendo sido mantidos os valores originais.*

91. *Diante desses apontamentos e considerando que tais parâmetros incidem diretamente sobre parcelas relevantes do custo horário, notadamente a depreciação e a manutenção, o relatório propôs a oitiva do Dnit, ao registrar que a ausência de fundamentação dos referidos parâmetros pode*

acarretar impactos significativos na estimativa de preço de obras públicas e comprometer a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

92. *Realizada a oitiva, o Dnit reconheceu, em síntese (peça 46, p. 4-5), as dificuldades e complexidades inerentes à revisão do sistema e atribuiu a ausência de novos parâmetros à priorização da definição dos coeficientes de consumo de combustível e ao reduzido corpo técnico da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT).*

93. *Quanto à depreciação, a autarquia admitiu que, mesmo após ampla pesquisa em fontes como a tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), a revista Transporte Mundial, a Associação Brasileira de Tecnologia para Construção e Mineração (Sobratema) e o próprio Usace, a dificuldade na obtenção de dados em quantidade e qualidade suficientes não permitiu a reformulação dos parâmetros. Em relação ao custo de manutenção, relatou que a FGV encontrou dificuldade na obtenção de dados confiáveis, razão pela qual o paradigma permanece baseado em dados de fabricantes.*

94. *Ocorre que, conforme assentado na instrução precedente (peça 119), ainda que se reconheçam as dificuldades e os avanços alcançados, especialmente quanto ao consumo de combustível, as informações prestadas pelo Dnit não são suficientes para alterar as conclusões do relatório de inspeção, uma vez que persiste a ausência de fundamentação objetiva para os parâmetros de vida útil, valor residual e coeficiente de manutenção. Com efeito, a própria autarquia admitiu não ter logrado êxito em fundamentar novos parâmetros, mesmo após estudos realizados por empresa de consultoria especializada, o que indica a persistência de lacunas metodológicas e a necessidade de ações mais efetivas para sua adequada fundamentação.*

95. *Verifica-se, portanto, que os apontamentos consignados no relatório de inspeção não foram justificados pelo Dnit e permanecem sem o devido tratamento. Em razão disso, propõe-se determinar à autarquia que retome a análise das questões levantadas, com vistas a adotar, em seu sistema de orçamentos, parâmetros de custo horário dos equipamentos devidamente fundamentados e aderentes à atual realidade das obras.*

II. Fator de Interferência de Tráfego (FIT)

II.1. Metodologia

96. *O Fator de Interferência de Tráfego (FIT) foi inicialmente implementado pelo Sicro/2017 (1ª edição do "novo Sicro") e funcionava de maneira padronizada e com limites pré-fixados. Ele incidia sobre o custo horário de execução dos serviços (mão de obra e equipamentos), atuando como um redutor direto da produtividade da equipe, sem incidir, portanto, sobre o custo dos materiais ou do seu transporte.*

97. *O cálculo dependia do Volume Médio Diário de tráfego (VMD) total da via, sendo que o seu valor variava conforme as seguintes faixas de tráfego:*

- *Se VMD < 2.000 → FIT = 0%;*
- *Se 2.000 ≤ VMD ≤ 11.000 → FIT = [(VMD - 2.000) / 600] %;*
- *Se VMD > 11.000 → FIT = 15%.*

98. *Além disso, caso o trecho das obras estivesse no perímetro urbano, somava-se 5% ao resultado do cálculo, de modo a refletir o impacto do trânsito urbano. Assim, a combinação do VMD elevado com a área urbana permitia que o FIT atingisse um limite máximo de 20% de acréscimo no orçamento dos serviços afetados.*

99. *Nas análises realizadas no âmbito da inspeção promovida pelo TCU (peça 37), tal metodologia recebeu os seguintes questionamentos:*

302. Sobre a Questão 2, conforme análise trazida no tópico II.2, não foi possível concluir se as faixas do Fator de Interferência de Tráfego (FIT) em função do volume diário de tráfego (VMD) estão adequadas sob o ponto de vista quantitativo, uma vez que não se identificaram estudos que fundamentem, de forma objetiva, os parâmetros adotados. Em razão disso, como também de outros apontamentos feitos sobre a metodologia, foram relatados os seguintes achados, para os quais se

propõe a realização de oitiva do Dnit:

a) ausência de fundamentação objetiva dos percentuais adotados no cálculo do FIT;

b) ausência de fundamentação objetiva na definição dos limites de volume médio diário de 2000 e 11.000 veículos adotados como parâmetro para incidência do FIT;

c) inconsistência decorrente da desconsideração do número de faixas de rolamento no cálculo do FIT;

d) inadequação da forma de apresentação do FIT na composição de preço unitário.

100. *Em virtude dos questionamentos, o Dnit solicitou à FGV que revisitasse a metodologia, de modo a aprimorá-la. Os estudos foram conduzidos no âmbito dos contratos 490/2021 e 647/2024, o que culminou com a publicação, em novembro/2025, da 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025, Volume 05, peça 131), contendo nova metodologia para o FIT.*

101. *A nova metodologia assume a premissa de que, se uma obra está devidamente sinalizada, a interferência do tráfego na execução dentro da área isolada é desprezível e, portanto, não é devida a aplicação de FIT sobre os serviços em si. O foco desloca-se integralmente para a logística, incidindo exclusivamente sobre a parcela de momento de transporte de insumos transportados pelo próprio construtor (insumos FOB – preço livre de frete).*

102. *Assim, o FIT busca contabilizar a interferência de dois tipos de atrasos: aqueles causados pelas eventuais operações de "pare" e "siga" (A1); e aqueles causados pelo tráfego em vias urbanas (A2). Tais atrasos são então convertidos em acréscimo virtual da DMT de cada insumo, de forma a representar a majoração dos custos logísticos correspondentes a estes atrasos.*

Tabela 6 – Equações e variáveis da nova metodologia do FIT

Equação:	***Descrição:***
$\boldsymbol{A_1} = 70 + 0{,}0035 \times VMDf$	• ***A_1*** *é o atraso devido ao "pare" e "siga" (s);* • *VMDf é o volume médio diário por faixa;*
$\boldsymbol{F_C} = \left(\frac{D}{Vu} - \frac{D}{Vp}\right) \times \frac{3.600}{D}$	• ***F_C*** *é o fator de conversão referencial no âmbito do FIT para vias urbanas pavimentadas (s/km), cujo valor padrão é 60 s/km;* • *D é a distância-tipo (km);* • *Vu é a velocidade em vias urbanas padrão (30 km/h);* • *Vp é a velocidade padrão (60 km/h);*
$\boldsymbol{A_2} = F_C \times DMTu$	• ***A_2*** *é o atraso devido ao tráfego em vias urbanas (s);* • *DMTu é a DMT em vias urbanas pavimentadas (km);*
$\boldsymbol{D}MTp = DMTr + DMTu$	• ***DMTp*** *é a DMT total pavimentada (km);* • *DMTr é a DMT em rodovia rural pavimentada (km);* • *DMTu é a DMT em via urbana pavimentada (km);*
$\boldsymbol{F}p = \frac{3.600}{Vp}$	• ***Fp*** *é o fator padrão (s/km), cujo valor padrão é de 60 s/km. (Decorrente da adoção de uma velocidade de operação padrão de 60 km/h para rodovias rurais pavimentadas);*
$\boldsymbol{F}IT = 1 + \frac{(A_1 + A_2)}{DMTp \times Fp}$	• ***FIT*** *é o Fator de Interferência de Tráfego;*
$\boldsymbol{DMT_F} = FIT \times DMTp$	• ***DMT_F*** *é a Distância Média de Transporte total pavimentada com FIT (km);*

Fonte: Manual do Sicro, Volume 05, 2ª Ed./2025, peça 131

103. *A metodologia prevê ainda que: i) o FIT deve ser aplicado apenas para DMTs menores do que 100 km, por considerar que, a partir desta distância, a velocidade média permanece constante em 60 km/h devido à dissipação gradual do tempo ao longo da viagem; ii) o FIT deve ser aplicado apenas em rodovias pavimentadas, por considerar que trechos em leito natural ou com revestimento primário os volumes de tráfego não causam impactos relevantes; iii) o atraso A1 deve ser aplicado apenas quando há, no orçamento, o serviço referente às operações de "pare" e "siga".*

II.2. Análise

104. *Da análise das premissas, dados e informações constantes dos estudos da FGV (em especial do 2º Relatório Final nº 01-11/2023-FGV IBRE SIMG/615/2023, peça 145) e das discussões técnicas promovidas entre a empresa consultora e o Dnit no processo SEI 50600.028604/2021-62, identificaram-se impropriedades que podem comprometer a confiabilidade dos resultados obtidos e a viabilidade de utilização da nova metodologia.*

II.2.1. Velocidade em vias urbanas padrão (Vu)

105. *O apontamento refere-se à adoção de uma velocidade padrão de 30 km/h (Vu) para o cálculo do fator de conversão referencial para vias urbanas (FC) e, consequentemente, para o cálculo dos atrasos devido ao tráfego em vias urbanas (A_2).*

106. *De acordo com o estudo da FGV (peça 145, p. 101), o valor de 30 km/h foi estabelecido como aproximação de 29,28 km/h, obtido pela média aritmética entre dois parâmetros conceitualmente distintos: velocidade média real de 23,56 km/h, extraída de banco de dados do Google Maps para trechos urbanos, e valor teórico de 35 km/h, correspondente à média dos limites regulamentares do Código de Trânsito Brasileiro para vias coletoras (40 km/h) e locais (30 km/h):*

Figura 1 – Cálculo da velocidade em vias urbana padrão (Vu)

Dados	Velocidade (km/h)	Referência
Banco de Dados	23,56	Refere-se à velocidade média extraída do banco de dados, conforme apresentando no documento descrito como "DNIT_IV-B.01.06_2ºRF_01-11.2023_Apendice-F_Centros-Urbanos.xlsx".
CTB	$\frac{40 + 30}{2} = 35{,}00$	Refere-se à média das velocidades estipuladas pelo CTB para cada uma das categorias de comportamento similar (*i.e.*, vias coletora e local).
Média das velocidades	**29,28**	Refere-se à relação entre as velocidades extraídas no banco de dados e às estipuladas pelo CTB.

Fonte: FGV IBRE SIMG/615/2023 - Tabela 18, peça 145, p. 101

II.2.1.1. Inconsistência metodológica

107. *A metodologia apresenta inconsistência técnica ao combinar grandezas heterogêneas: o primeiro valor reflete condições empíricas de tráfego, registradas no banco de dados do Google; o segundo é a média entre limites normativos fixados por critérios de segurança viária, sem correspondência com velocidades efetivamente praticadas. O resultado é um parâmetro híbrido, que não representa nem a velocidade real observada nas vias nem os limites regulamentares aplicáveis. Questiona-se, portanto, qual realidade o valor de 29,28 km/h pretende expressar e sua adequação como base para o cálculo do fator de conversão e dos atrasos decorrentes do tráfego urbano, considerando que os cálculos subsequentes dependem da consistência desse parâmetro inicial.*

II.2.1.2. Abrangência dos dados coletados

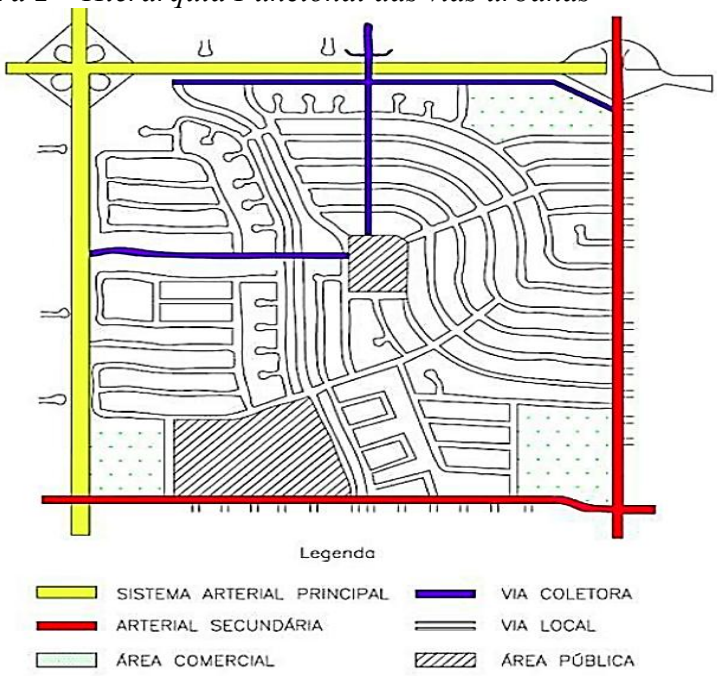
108. *A segunda impropriedade está na abrangência dos dados que deram origem ao valor do banco de dados (23,56 km/h). O valor é resultado da velocidade média obtida em vias exclusivamente de centros urbanos, a partir da definição de trechos de vias locais e coletoras, inteiramente inseridas na malha urbana de cada um dos 5.570 municípios brasileiros. A velocidade foi calculada a partir das distâncias e tempos de percurso obtidos junto ao banco de dados do Google Maps (via API), obtendo-se, assim, a velocidade esperada para cada trecho, o que permitiu o cômputo de uma velocidade média. Os dados estão no "Apêndice F – centros urbanos" (item não digitalizável da peça 145).*

109. *No âmbito do transporte de insumos para obras rodoviárias federais, a velocidade das ruas internas das cidades (vias locais e coletoras) não é a única variável a ser analisada. É necessário também levar em conta a velocidade praticada em vias urbanas arteriais, vias de trânsito rápido e, principalmente, nos trechos rodoviários que atravessam ou contornam áreas urbanas, tendo em vista que é nestes trechos que a maior parte do transporte de insumos será realizado na prática, especialmente quando o intuito é apenas atravessar áreas urbanas utilizando caminhões.*

110. *O próprio Manual de Projetos Geométricos de Travessias Urbanas (IPR 740/Dnit)*

estabelece diretrizes nas quais é possível concluir que a travessia de áreas urbanas deve ser realizada utilizando o sistema arterial urbano (principal ou secundário). Estas vias proporcionam maior mobilidade e fluidez e maior controle de acessos, sendo responsáveis pela continuidade viária das áreas urbanas e sua integração às principais rodovias estaduais e federais, atendendo às viagens de longo percurso. Ainda que o ponto de partida do insumo seja área comercial urbana atendida por via local ou coletora, o seu transporte até o canteiro ou trecho das obras passa obrigatoriamente pelo sistema arterial urbano e/ou por trecho rodoviário urbano. A premissa adotada pelo estudo é a de que o transporte de insumos ocorre apenas em vias locais e coletoras, o que não ocorre na prática.

Figura 2 – Hierarquia Funcional das vias urbanas



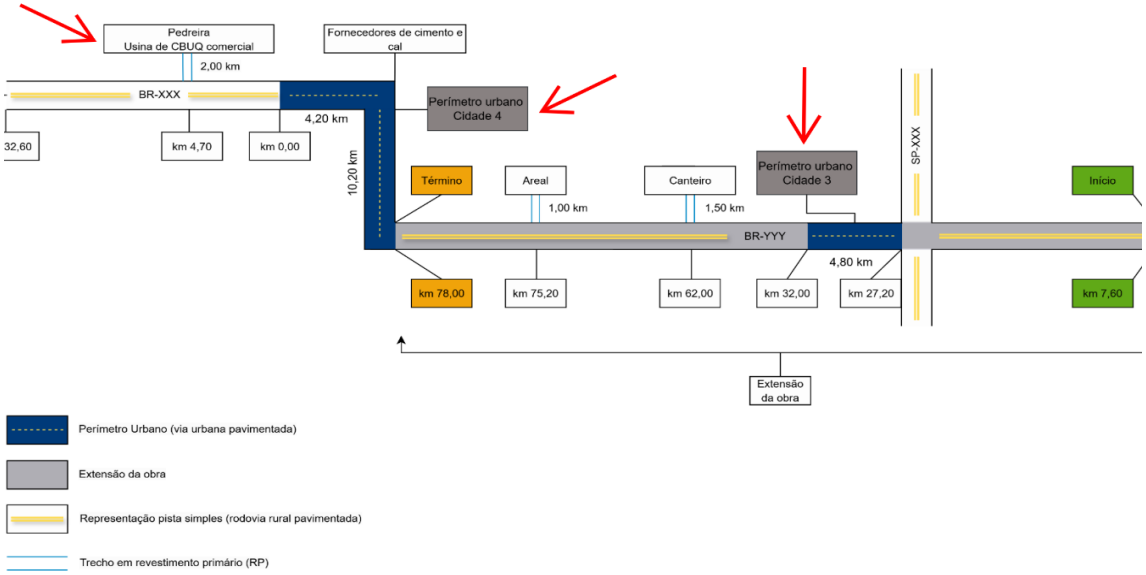
Fonte: Manual de Projetos Geométricos de Travessias Urbanas (IPR 740/Dnit, 2010)

111. O problema da premissa adotada pode ser observado no próprio exemplo constante do Caderno de Aplicação do FIT (peça 131, p. 39-68), publicado juntamente com a 2ª edição do Manual do Sicro.

112. De acordo com o exemplo de aplicação (figura apresentada a seguir), a Brita 2 será transportada da Pedreira pela "BR-XXX" e atravessará o perímetro urbano da Cidade 4 para acessar a rodovia "BR-YYY", na qual seguirá até o Canteiro: nesse trajeto, a travessia tende a ocorrer em vias arteriais ou de trânsito rápido, que conectam as duas rodovias que chegam na Cidade 4.

113. Já a Massa asfáltica comercial tem origem no mesmo local, segue o mesmo trajeto até a "BR-YYY" e, por ser distribuída ao longo de toda a obra, atravessa a Cidade 3 pelo trecho urbano da rodovia "BR-YYY", situação ainda menos aderente à premissa do estudo. Em nenhum dos dois casos há como conceber que o transporte será realizado unicamente por vias locais e coletoras, como preveem os dados utilizados.

Figura 3 – Diagrama linear de ocorrências



Fonte: Caderno de Aplicação do FIT – Sicro/2025, Figura 2, (peça 131, p. 51)

Figura 4 – Quadro de DMTs dos insumos

Serviço	Insumo	Origem	Destino	DMT (km)			
				LN	RP	P	
						DMTr	DMTu
Conservação corretiva rotineira e serviços de manutenção	Brita 2	Pedreira	Canteiro	-	3,50	20,70	14,40
Conservação preventiva periódica e serviços de manutenção	Cal hidratada	Cidade 4	Canteiro	-	1,50	16,00	10,20
	Pó de pedra	Pedreira	Canteiro	-	3,50	20,70	14,40
	Pedrisco	Pedreira	Canteiro	-	3,50	20,70	14,40
	Brita 0	Pedreira	Canteiro	-	3,50	20,70	14,40
	Material usinado	Canteiro	Frente de serviço	-	1,50	20,63	2,21
Conservação preventiva periódica	Massa asfáltica comercial	Usina de CBUQ comercial	Frente de serviço	-	2,00	25,33	16,61
Conservação preventiva periódica, manutenção de buracos e defeitos na pista e serviços de manutenção	Revestimento asfáltico removido	Frente de serviço	Canteiro	-	1,50	20,63	2,21

DMT - Distância Média de Transporte;
LN - Leito Natural;
RP - Revestimento primário;
P - Pavimentada;
DMTr - Distância Média de Transporte em rodovia rural pavimentada;
DMTu - Distância Média de Transporte em via urbana.

Fonte: Caderno de Aplicação do FIT – Sicro/2025, Tabela 3, (peça 131, p. 56-57)

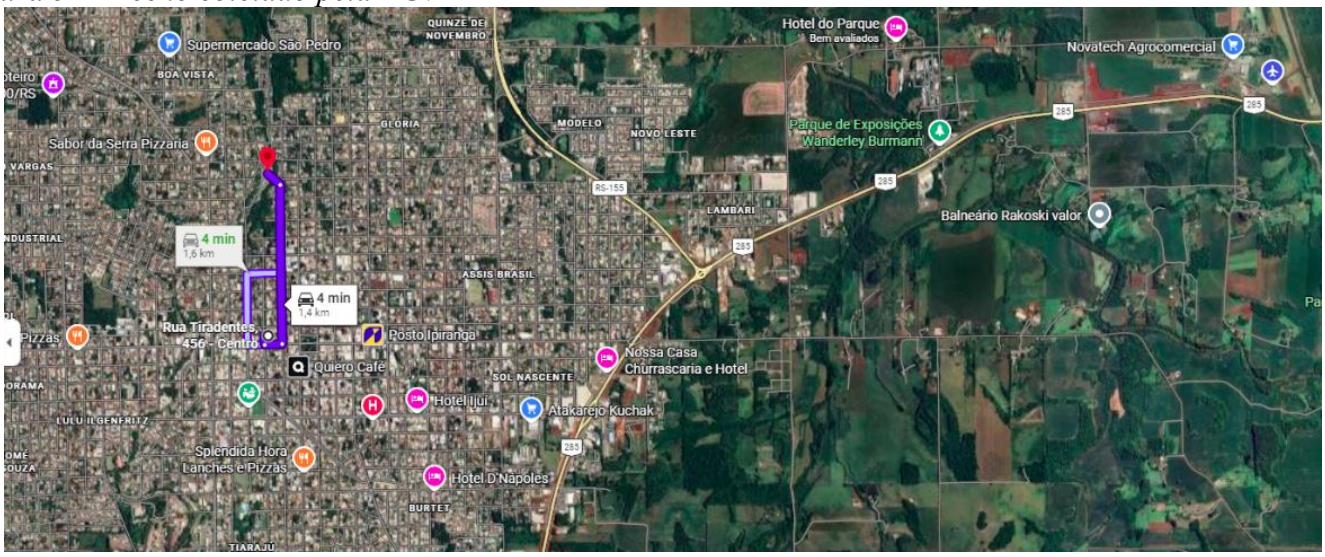
114. Observa-se que o estudo da FGV não coletou dados específicos sobre velocidades em vias urbanas arteriais e de trânsito rápido. Contudo, coletou velocidades para trechos rodoviários urbanos, chegando a uma velocidade média de 48,86 km/h. Os dados são apresentados no Apêndice E (item não digitalizável da peça 145), e trata-se de levantamento de velocidades também obtidas do banco de dados do Google Maps (via API) de um total 5.270 segmentos de trechos urbanos de rodovias federais, que atravessam ou contornam 1.472 municípios, trechos obtidos pelo cruzamento de dados do SNV (Sistema Nacional de Viação) e dados do IBGE.

115. Assim, embora o Dnit adote o parâmetro de 30 km/h, os próprios dados do estudo apontam realidade distinta: 23,56 km/h em vias locais e coletoras e 48,86 km/h nos trechos rodoviários em áreas urbanas. Considerando que a velocidade média nas vias arteriais e de trânsito rápido (não coletada) tende a superar a das vias locais e coletoras, a velocidade padrão adotada pode ser consideravelmente inferior à velocidade média real praticada nos trechos por onde efetivamente

ocorre o transporte de insumos.

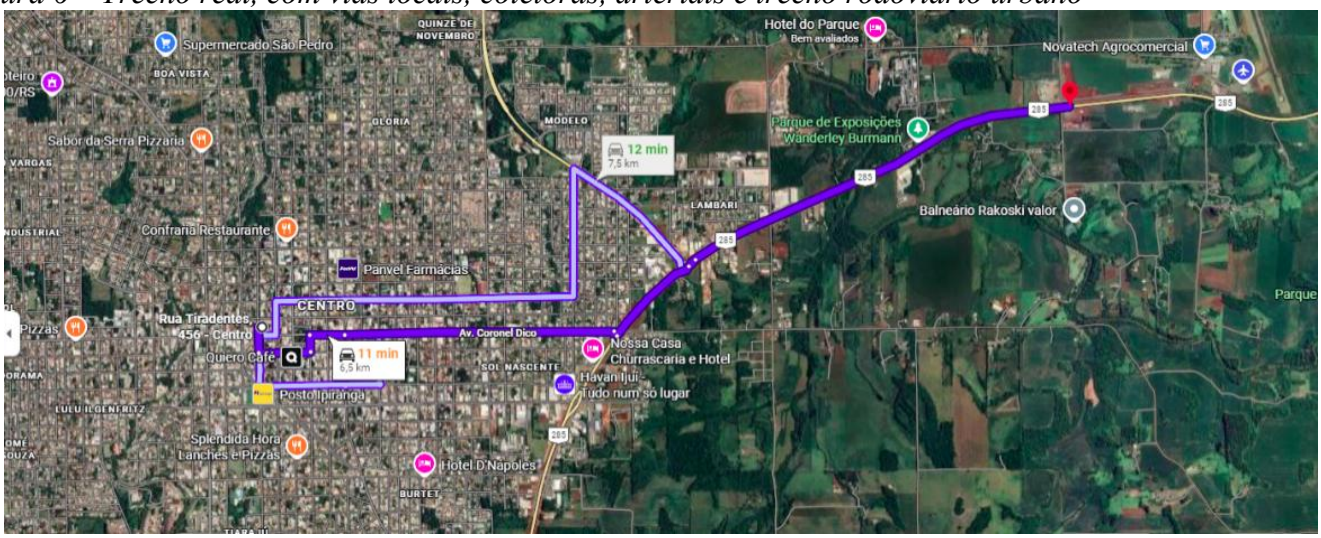
116. *Ilustra o ponto o caso de Ijuí/RS, que atualmente conta com obras de duplicação da BR-285 em seu contorno urbano. A FGV coletou velocidade para vias urbanas no trecho abaixo (com origem em: -28.3885365409849, -53.918066835708; destino em: -28.3785365409849, -53.918066835708). A velocidade obtida em tempo real durante o desenvolvimento da presente instrução para esse trecho (vias locais e coletoras) foi de 21 km/h (tempo de percurso: 4 min; extensão: 1,4 km).*

Figura 5 – Trecho coletado pela FGV



117. *Considerando a posição do canteiro e das usinas efetivamente implantados, em trecho urbano da BR-285 entre o centro e o Aeroporto de Ijuí, o trajeto real a partir da mesma origem até o canteiro (destino em: -28.37391289133849, -53.860283359502674), percorrendo vias locais, coletoras, arteriais e trecho rodoviário urbano, apresentou velocidade de 35,45 km/h (tempo de percurso: 11 min; extensão: 6,5 km), ou seja, uma <u>velocidade 68% superior</u> à do segmento adotado no estudo.*

Figura 6 – Trecho real, com vias locais, coletoras, arteriais e trecho rodoviário urbano



<u>II.2.1.3. Qualidade dos dados coletados</u>

118. *Ainda sobre a velocidade padrão em vias urbanas (Vu), há um terceiro apontamento, referente à qualidade dos dados constantes da planilha Apêndice F (item não digitalizável da peça 145).*

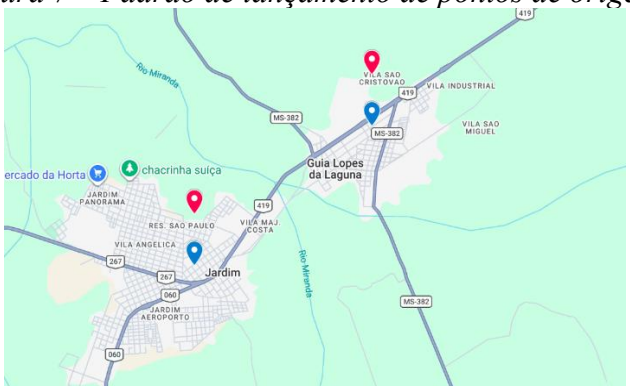
i) problemas com o posicionamento dos pontos de origem/destino:

119. *Segundo a FGV, a definição dos pontos de origem e destino nos centros urbanos dos 5.570*

municípios brasileiros foi realizada por geoprocessamento: a base de áreas urbanizadas do IBGE delimitou as manchas urbanas e, sobre esses dados vetoriais, script executado em ambiente QGIS extraiu automaticamente pares de coordenadas no interior dessas manchas. O produto foi uma planilha de pontos geográficos, identificados por coordenadas absolutas, utilizada pela FGV para obtenção de rotas, distâncias e tempos de percurso junto ao Google Maps (via API).

120. *Ocorre que, ao plotar no mapa os citados pares de coordenadas, constata-se que, em cerca de 98% dos casos, a posição de destino corresponde à posição de origem deslocada em -0.01 graus de latitude. Ou seja, o ponto de destino encontra-se a cerca de 1.110 metros a norte do ponto de origem, na mesma longitude:*

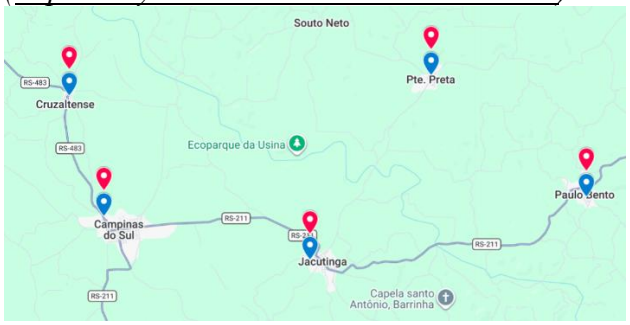
Figura 7 – Padrão de lançamento de pontos de origem/destino fora da área urbana



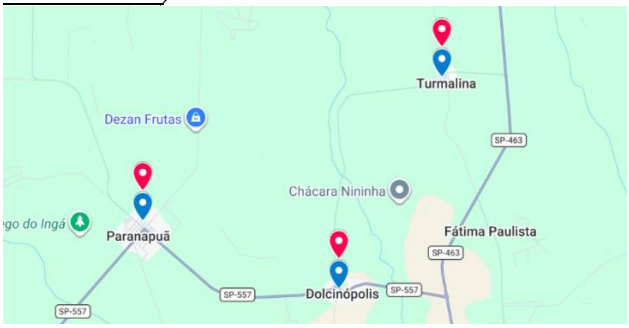
Regiões Norte/Centro: (https://tinyurl.com/URB-NORTECENTRO)



Região Nordeste: (https://tinyurl.com/URB-NORDESTE)



Região Sul (https://tinyurl.com/URB-SUL)



Região Sudeste (https://tinyurl.com/URB-SUDESTE)

Fonte: elaboração própria (Google Maps, com dados do Apêndice F – item não digitalizável da peça 145)

121. *Em razão deste padrão de deslocamento (1,1 km a norte), a maioria dos pontos de destino acabou ficando fora da mancha urbana, especialmente nos municípios de pequeno porte, que perfazem a maioria dos municípios brasileiros.*

122. *Ao adotar pontos fora da malha urbana, a ferramenta utilizada pela FGV produziu rotas inexistentes, impossíveis ou não condizentes com os objetivos do estudo. Um dos exemplos é trecho que apontou para uma travessia inexistente do Rio Javari, afluente do Rio Amazonas, no município de Benjamin Constant/AM:*

Figura 8 – Trecho com problemas de lançamento dos pontos de origem/destino em Benjamin Constant/AM



123. *O quadro a seguir apresenta mais alguns exemplos com o problema do posicionamento dos pontos origem/destino, mas é importante reforçar que o problema ocorre para boa parte dos 5.570 municípios:*

Tabela 7 – Exemplos de trechos com problemas de lançamento dos pontos de origem/destino

Nome do município	***Origem***	***Destino***	***UF***	***Pop. Total***	***Comprimento (M)***	***Tempo (S)***	***Velocidade (Km/H)***
Benjamin Constant	*-4.37498901860391, -70.0273484332765*	*-4.36498901860391, -70.0273484332765*	*AM*	*37.648*	*211*	*48*	*15,83*
Fonte Boa	*-2.51227068454779, -66.0965029898347*	*-2.50227068454779, -66.0965029898347*	*AM*	*25.871*	*162*	*32*	*18,23*
Jutaí	*-2.74464644685786, -66.7713275466878*	*-2.73464644685786, -66.7713275466878*	*AM*	*25.172*	*340*	*73*	*16,77*
Iramaia	*-13.2936511934142, -40.9695824783476*	*-13.2836511934142, -40.9695824783476*	*BA*	*10.752*	*153*	*17*	*32,40*
Inocência	*-19.725457973959, -51.9276790223466*	*-19.715457973959, -51.9276790223466*	*MS*	*8.404*	*70*	*11*	*22,91*
Anajás	*-*	*-*	*PA*	*28.011*	*197*	*47*	*15,09*

	0.98445139400870 2, -49.945001040544	*0.97445139400 8702, -49.9450010405 44*					
Maracanã	*-0.76241945998123 1, -47.4552679594076*	*-0.75241945998 1231, -47.4552679594 076*	*PA*	*25.812*	*317*	*73*	*15,63*
Uiramutã	*4.58544038754255, -60.195716148042*	*4.59544038754 255, -60.1957161480 42*	*RR*	*13.751*	*30*	*4*	*27,00*
Araguacema	*-8.80180254411115, -49.5618126396073*	*-8.79180254411 115, -49.5618126396 073*	*TO*	*5.927*	*746*	*156*	*17,22*

ii) vias urbanas de pequenas cidades:

124. *Os dados utilizados no estudo da FGV foram coletados em todos os 5.570 municípios brasileiros. No entanto, observa-se que mais da metade deles (53%) possui população inferior a 10 mil habitantes. Em regra, localidades desse porte não dispõem de rede comercial ou industrial com capacidade para fornecer insumos para obras rodoviárias em larga escala, tais como cimento, aço, tubos de concreto, fôrmas etc.*

125. *Nestas pequenas cidades, a contribuição logística restringe-se quase exclusivamente ao fornecimento de agregados (areia e brita), cuja extração (jazidas, pedreiras e areais) e transporte ocorrem predominantemente em áreas rurais ou periféricas, não demandando o trânsito pesado de caminhões por dentro da malha urbana local. Além disso, a dinâmica de tráfego dessas pequenas cidades é essencialmente distinta dos grandes centros, pois não possuem o volume de interferências severas como semáforos sucessivos, lombadas eletrônicas e alto fluxo de pedestres, que justificam os atrasos capturados pelo FIT.*

126. *Diante disso, não fica claro o fundamento para a inclusão de dados dessas localidades no cálculo da velocidade urbana padrão (Vu), que tem por objetivo mensurar a interferência do tráfego urbano no transporte de insumos destinados a obras rodoviárias. A utilização indiscriminada de dados oriundos de municípios com perfil tão distinto do objeto de estudo pode comprometer a representatividade e a robustez do resultado obtido, introduzindo variáveis que não refletem adequadamente o fenômeno que se pretende medir. Registre-se que boa parte dos problemas tratados nos itens seguintes decorre justamente da adoção de dados de municípios de pequeno porte.*

iii) vias em cidades ribeirinhas do Norte:

127. *O cálculo da velocidade urbana padrão (Vu) contou com dados coletados de vias de diversas localidades ribeirinhas da região Norte do país, que não possuem acesso rodoviário e, portanto, não possuem tráfego de veículos pesados relevante.*

128. *Um dos exemplos é cidade de Afuá/PA, que é parcialmente construída sobre palafitas, inclusive suas ruas. De acordo com dados do Senatran de dezembro/2025 (https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2025), o município possui somente 14 veículos registrados, a maioria motocicletas e nenhum caminhão.*

Figura 9 – Dado coletado em cidade ribeirinha da região Norte (Afuá/PA)





Tabela 8 – Exemplos de dados coletados em cidades ribeirinhas da região Norte (lista não exaustiva)

Nome do município	***Origem***	***Destino***	***UF***	***Pop. Total***	***Comprimento (M)***	***Tempo (S)***	***Velocidade (Km/H)***
Afuá	*-0.160888, -50.388345*	*-0.155568, -50.392023*	*PA*	*37.765*	*923*	*346*	*9,60*
Anajás	*-0.984451394008702, -49.945001040544*	*-0.974451394008702, -49.945001040544*	*PA*	*28.011*	*197*	*47*	*15,09*
Chaves	*-0.162437290121912, -49.989318605071 4*	*-0.152437290121912, -49.989318605071 4*	*PA*	*20.757*	*268*	*53*	*18,20*
Melgaço	*-1.803446698641, -50.7174646976964*	*-1.793446698641, -50.7174646976964*	*PA*	*27.876*	*2.264*	*439*	*18,57*
Muaná	*-1.5300262083549, -49.2168324424737*	*-1.5200262083549, -49.2168324424737*	*PA*	*45.368*	*510*	*118*	*15,56*
Oeiras do Pará	*-2.004734, -49.8551061087735*	*-1.994734, -49.8551061087735*	*PA*	*33.844*	*1.243*	*243*	*18,41*
Anamã	*-3.57637042689027, -61.4059034797501*	*-3.566370426890 27, -61.4059034797501*	*AM*	*9.962*	*887*	*152*	*21,01*
Barcelos	*-*	*-*	*AM*	*18.831*	*916*	*189*	*17,45*

	0.97280105253219 1, -62.9256696581026	*0.962801052532 191, -62.92566965810 26*					
Beruri	*-3.89803192898470 56, -61.3751888162258 8*	*-3.898714880362 2595, -61.37330120635 6025*	*AM*	*20.718*	*236*	*57*	*14,91*
Fonte Boa	*-2.51227068454779, -66.0965029898347*	*-2.502270684547 79, -66.09650298983 47*	*AM*	*25.871*	*162*	*32*	*18,23*
Japurá	*-1.880844858703, -66.9969034946413*	*-1.870844858703 , -66.99690349464 13*	*AM*	*8.858*	*596*	*121*	*17,73*
Jutaí	*-2.74464644685786, -66.7713275466878*	*-2.734646446857 86, -66.77132754668 78*	*AM*	*25.172*	*340*	*73*	*16,77*
Nhamundá	*-2.18742268351715 55, -56.7147562019120 7*	*-2.190051983923 994, -56.71254607595 731*	*AM*	*20.135*	*466*	*100*	*16,78*
Santa Isabel do Rio Negro	*-0.41669483188186 4, -65.020022639512*	*-0.406694831881 864, -65.02002263951 2*	*AM*	*14.164*	*1.406*	*221*	*22,90*

iv) vias não pavimentadas:

129. *De acordo com manual do Sicro (Vol. 05, 2ª Ed/2025), o fator de interferência de tráfego deve ser aplicado apenas para o transporte de insumos que ocorre em vias pavimentadas. O manual justifica essa limitação afirmando que, "para as demais classificações, leito natural e revestimento primário, os volumes de tráfego geralmente não atingem níveis elevados, causando impactos irrelevantes em comparação às rodovias pavimentadas" (peça 131, p. 21).*

130. *Diante dessa premissa normativa, revela-se uma contradição metodológica utilizar dados de velocidade extraídos de vias não pavimentadas para calcular a velocidade urbana padrão (Vu). Se o FIT não incide sobre essas vias justamente porque o impacto do trânsito nelas é irrelevante, os dados de tráfego gerados por elas não deveriam influenciar o cálculo da Vu, que é uma variável determinante para o resultado final do FIT.*

Figura 10 – Dado coletado em via não pavimentada de Joaquim Gomes/AL

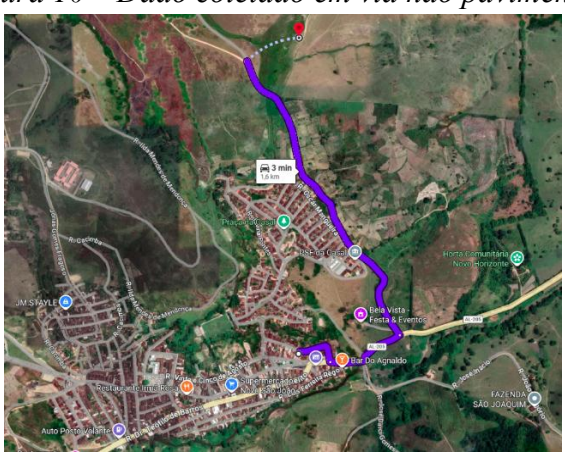




Tabela 9 – Exemplos de dados coletados em vias não pavimentadas (lista não exaustiva)

Nome do município	***Origem***	***Destino***	***UF***	***Pop. Total***	***Comprimento (M)***	***Tempo (S)***	***Velocidade (Km/H)***
Joaquim Gomes	*-9.13597914629409, -35.749030258912*	*-9.125979146294 09, -35.749030258912*	*AL*	*17.152*	*1.594*	*425*	*13,50*
Banabuiú	*-5.3150473039948, -38.9257848049298*	*-5.305047303994 8, -38.9257848049 298*	*CE*	*17.195*	*1.626*	*438*	*13,36*
Anhanguera	*-18.334366032323, -48.2174036920944*	*-18.324366032323, -48.2174036920 944*	*GO*	*924*	*1.501*	*250*	*21,61*
Altamira do Maranhão	*-4.16226926685315, -45.4646758311604*	*-4.152269266853 15, -45.4646758311 604*	*MA*	*6.447*	*1.054*	*251*	*15,12*
Serra da Saudade	*-19.4405622457509, -45.7965895746721*	*-19.430562245750 9, -45.7965895746 721*	*MG*	*833*	*1.832*	*350*	*18,84*
Tiradentes	*-21.107043436755, -44.1726923811067*	*-21.097043436755, -44.1726923811 067*	*MG*	*7.744*	*1.088*	*290*	*13,51*
Luciara	*-11.2280970998312,*	*-11.2180970998*	*MT*	*2.509*	*937*	*191*	*17,66*

	-50.6632015831694	312, -50.6632015831694					
Santo Afonso	-14.495718, -57.000755	-14.502196, -56.997029	MT	2.519	1.161	206	20,29
Borá	-22.2701171066814, -50.5448809992209	-22.2601171066814, -50.5448809992209	SP	907	1.372	244	20,24
Barrolândia	-9.83165336453342, -48.7314605907218	-9.82165336453342, -48.7314605907218	TO	4.846	1.993	324	22,14

v) vias de povoados em localidades remotas:

131. *Ao englobar povoados remotos e localidades isoladas, que muitas vezes se encontram a centenas de quilômetros de distância da malha rodoviária federal (Sistema Nacional de Viação - SNV), o modelo incorpora dados de vias que, além de não possuírem tráfego de veículos pesados relevante, acabam não representando o objeto do estudo, visto que seriam trajetos inviáveis logisticamente.*

Figura 11 – Dado coletado em área rural de Santa Cruz do Arari/PA



Tabela 10 – Exemplos de dados coletados em localidades remotas (lista não exaustiva)

Nome do município	***Origem***	***Destino***	***UF***	***Pop. Total***	***Comprimento (M)***	***Tempo (S)***	***Velocidade (Km/H)***
Santa Cruz do Arari	*-0.659974125599254, -49.1716155661252*	*-0.649974125599254, -49.1716155661252*	*PA*	*7.445*	*1.015*	*215*	*17,00*
Nova Esperança do Piriá	*-2.2676259890313, -46.9620928836736*	*-2.2576259890313, -46.9620928836736*	*PA*	*20.478*	*1.334*	*234*	*20,52*
Belágua	*-*	*-*	*MA*	*8.460*	*1.134*	*228*	*17,91*

	3.15677222752965, -43.510061642741	*3.14677222752965, -43.510061642741*					
Primeira Cruz	*-2.51058317196358, -43.4424433046987*	*-2.50058317196358, -43.442443304698 7*	*MA*	*13.614*	*789*	*154*	*18,44*
São João do Carú	*-3.56080340686086, -46.2549254827263*	*-3.55080340686086, -46.254925482726 3*	*MA*	*12.251*	*1.334*	*263*	*18,26*
Santo Amaro do Maranhão	*-2.50395296172377 17, -43.2485195031704 8*	*-2.50005867855739 53, -43.253768825070 274*	*MA*	*13.671*	*1.027*	*270*	*13,69*
Cutias	*0.97107805541715, -50.8016260298776*	*0.98107805541715, -50.801626029877 6*	*AP*	*4.461*	*1.336*	*241*	*19,96*

vi) vias em localidades não representativas do objeto do estudo:

132. *Foram coletados dados de localidades que não são representativas do objeto do estudo. Um dos exemplos é a via inserida em área de proteção ambiental de Fernando de Noronha/PE:*

Figura 12 – Dado coletado em área de proteção ambiental de Fernando de Noronha/PE



133. *Há também via localizada na comunidade do Morro da Caixa d'Água, em Angra dos Reis/RJ, onde o trânsito de tráfego de veículos pesados não é praticável:*

Figura 13 – Dado coletado em comunidade do Morro da Caixa d'Água, em Angra dos Reis/RJ

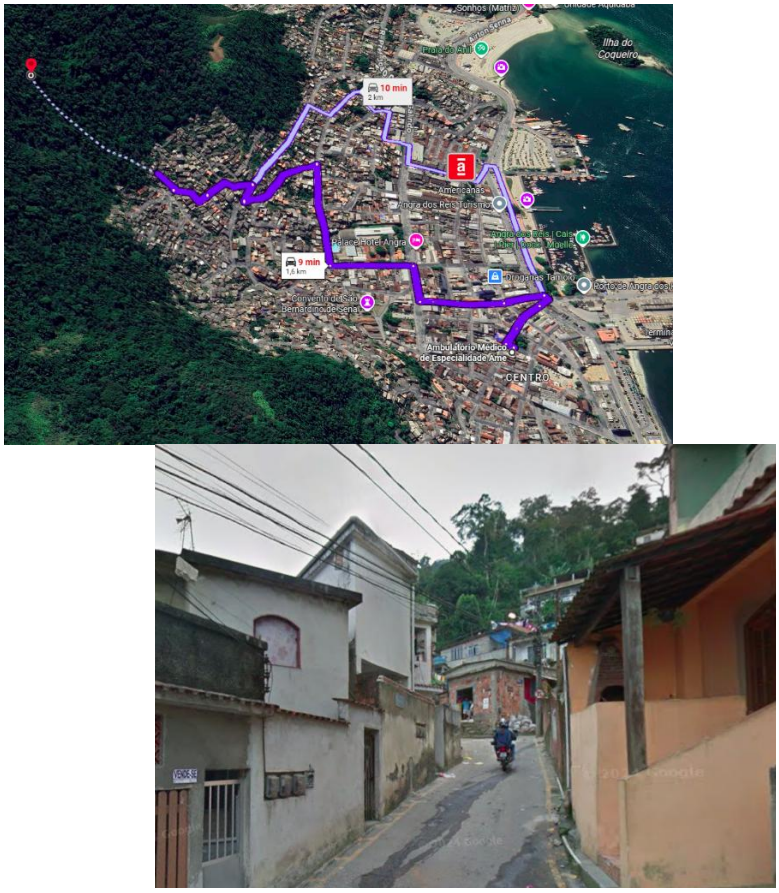


Tabela 11 – Exemplos de dados coletados em vias não representativas do estudo (lista não exaustiva)

Nome do município	***Origem***	***Destino***	***UF***	***Pop. Total***	***Comprimento (M)***	***Tempo (S)***	***Velocidade (Km/H)***
Fernando de Noronha	*-3.849085134345888 96, -32.4333064555313*	*-3.842021400781881, -32.4351863280529*	*PE*	*3.167*	*156*	*47*	*11,95*
Angra dos Reis	*-23.0091159352755, -44.3196272622666*	*-22.999115935275 5, -44.319627262266 6*	*RJ*	*167.418*	*1.564*	*508*	*11,08*
Niterói	*-22.8964523851273, -43.0758231672735*	*-22.886452385127 3, -43.075823167273 5*	*RJ*	*481.758*	*3.023*	*430*	*25,31*
Silves	*-2.83642742966584, -58.2148008608269*	*-2.8264274296658 4, -58.214800860826 9*	*AM*	*11.559*	*1.020*	*176*	*20,86*

134. Considerando todo o exposto sobre a qualidade das informações coletadas pela FGV para formar a velocidade urbana padrão (Vu), entende-se necessária uma seleção criteriosa da base de dados que fará parte do cálculo desse parâmetro.

135. Além da necessidade de considerar dados de vias urbanas arteriais/trânsito rápido e de trechos rodoviários urbanos, recomenda-se que se considere apenas as vias urbanas pavimentadas, com trânsito regular de veículos pesados, localizadas em municípios que possuam rodovias federais em sua proximidade ou área de influência e que tenham porte mínimo (ex.: população superior a 50 mil habitantes), de modo a dispor de estrutura comercial e industrial capaz de suportar o fornecimento de insumos em escala compatível com as demandas de obras rodoviárias. Essa delimitação tornaria a amostra mais aderente ao objeto de estudo e conferiria maior validade aos parâmetros calculados.

136. Importante destacar que as impropriedades listadas no presente tópico podem ter subestimado a velocidade em vias urbana padrão (Vu) adotada pelo Sicro, o que resulta em superestimativa do atraso A_2 e, consequentemente, do próprio FIT.

II.2.2. Equação do atraso A_1 obtida em simulação de tráfego

137. A equação estabelecida para o atraso nas operações de "pare" e "siga" é resultado de simulação de tráfego, realizada em estudo da FGV a partir de software específico (VISSIM), configurado da seguinte forma:

Na modelagem dos parâmetros no software, é importante destacar o que foi descrito no item 5.2.3.1, que a velocidade média adotada na simulação é a operacional de 60 km/h, oriunda da velocidade diretriz de 80 km/h, a partir das reduções devido às características da rodovia.

(...)

No que se diz respeito à velocidade média da via, o VISSIM admite a entrada da velocidade de fluxo livre como uma função. Essa função consiste em delimitar um limite inferior e um limite superior da velocidade desejada, onde caso o veículo não for impedido por outros veículos ou objetos de rede, o motorista viajará dentro desses limites de velocidade. Neste estudo, a função utilizada para ***todos os cenários de simulação foi limitada a um intervalo estreito de 59,50 km/h a 60,50 km/h de modo a manter a velocidade média o mais próxima possível de 60 km/h****. (Grifos acrescidos)*

138. A simulação partiu, portanto, da premissa de que o fluxo livre ocorre a velocidade próxima de 60 km/h, reduzindo-se à medida que o VMD aumenta. Tal velocidade, contudo, já é a operacional, pois representa o valor médio em situações de tráfego real e, portanto, deriva não apenas das características das vias, mas também do fluxo de veículos que nelas trafegam.

139. O próprio Manual de Estudos de Tráfego do Dnit (IPR-723) estabelece que:

- Velocidade de Operação: é a mais alta velocidade com que o veículo pode percorrer uma dada via ***atendendo às limitações impostas pelo tráfego****, sob condições favoráveis de tempo. Não pode exceder a velocidade de projeto. (Grifos acrescidos)*

140. Questiona-se, assim, a razão de simular o impacto do VMD sobre um valor de velocidade que já incorpora a influência do tráfego, uma vez que a equação resultante da simulação terá dupla incidência dessa influência. Se o Sicro adota 60 km/h como velocidade operacional média para caminhões em rodovias rurais, boa parte desses veículos trafega em velocidade superior em condições favoráveis de geometria e tráfego, situação aparentemente desconsiderada no estudo.

141. Entende-se que a simulação precisa considerar como fluxo livre a velocidade em que não há impacto do tráfego, utilizando como limite as orientações estabelecidas pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997, artigo 61, inciso II, alínea "b", item "2") ou, então, a velocidade diretriz estabelecida para a classe de rodovias com maior incidência para pista simples (classe I-B).

II.2.3. Velocidade operacional padrão (Vp)

142. Há lacunas e impropriedades nas informações apresentadas pela FGV para fundamentar (ou validar) a premissa já estabelecida no Sicro acerca da velocidade operacional padrão de 60 km/h para veículos pesados em rodovias rurais.

143. O estudo apresenta inicialmente o cálculo da "velocidade nas rodovias pavimentadas",

denominação que sugere abranger rodovias com trechos rurais e urbanos, obtendo um valor médio de 59,43 km/h:

Figura 14 – Cálculo da velocidade em rodovias pavimentadas

Dados	Velocidade (km/h)	Referência
Banco de Dados	48,86	Refere-se à velocidade média extraída do banco de dados, conforme apresentado no documento nomeado como "DNIT_IV-B.01.05_2ºRF_01-11.2023_Apendice-E_Imediacoes.xlsx".
CTB	$\frac{60 + 80}{2} = 70{,}00$	Refere-se à média das velocidades estipuladas pelo CTB para cada uma das categorias de comportamento similar (*i.e.*, trânsito rápido e arterial).
Média das velocidades	**59,43**	Refere-se à relação entre as velocidades extraídas no banco de dados e estipuladas pelo CTB.

Fonte: FGV IBRE SIMG/615/2023 - Tabela 15, peça 145, p. 98

144. *No entanto, da análise do citado banco de dados (Apêndice E – item não digitalizável da peça 145), verifica-se que o valor de 48,86 km/h utilizado para obtenção do valor médio decorre de dados obtidos exclusivamente de trechos urbanos de rodovias, não abarcando, portanto, trechos rurais como o nome pode sugerir.*

145. *Ademais, não se observa fundamentação técnica adequada para a combinação de dados de naturezas distintas: de um lado, velocidades reais aferidas em trechos urbanos de rodovias e, de outro, limites regulamentares teóricos estabelecidos para diferentes categorias de vias urbanas (vias de trânsito rápido e vias arteriais). Essa mistura de dados operacionais com limites normativos teóricos, aplicados a tipologias viárias distintas, compromete a clareza metodológica do estudo, razão pela qual se considera indefinida qual grandeza a velocidade de 59,43 km/h pretende representar.*

146. *Na sequência, o estudo apresenta velocidades médias extraídas do Google Maps relativas a dez trechos considerados como "representativos das rodovias constantes no banco de dados do CMG" (Custo Médio Gerencial), contudo, sem documentar as coordenadas dos trechos ou a forma de obtenção das velocidades.*

Figura 15 – Trechos de rodovias pavimentadas do base de dados do CMG

Rodovias	Distância (km)	Tempo (min)	Velocidade média (km/h)
BR 308/PA	26,80	28,00	57,43
BR-158/PA	72,50	64,00	67,97
BR-319/AM	78,00	68,00	68,82
BR-146/MG	24,00	28,00	51,43
BR 050/GO	70,70	64,00	66,28
BR-222/CE	19,80	23,00	51,65
BR-158/RS	26,10	32,00	48,94
BR-116/RS	33,00	37,00	53,51
BR-153/GO	18,10	16,00	67,88
BR-101/PE	20,30	22,00	55,36
Total	**389,30**	**382,00**	**61,15**

Fonte: FGV IBRE SIMG/615/2023 - Tabela 16, peça 145, p. 98/99

147. *Considerando que, a partir do banco de dados do Google Maps, a FGV promoveu levantamento de velocidades médias para vias urbanas de 5.570 municípios, bem como de 5.270 segmentos de rodovias em áreas urbanas que atravessam 1.472 municípios, questiona-se por que o mesmo tipo de levantamento não foi realizado para se obter a velocidade média de trechos rurais das rodovias federais. Tais dados trariam maior robustez ao estudo e maior confiabilidade aos resultados alcançados.*

148. *Além disso, constata-se que a velocidade de 60 km/h é ratificada pela FGV com base em dados da Campanha de Coleta de Dados de Campo (CCDC), na qual foram coletadas velocidades médias a partir de dispositivos com sistema GPS instalados nos painéis dos caminhões. Contudo, os dados não foram documentados no estudo.*

Figura 16 – Trechos de rodovias pavimentadas da CCDC

CCDC	Rodovia	Distância (km)	Tempo (min)	Velocidade média (km/h)
5ª	BR-230/PB	120,38	126,53	57,08
6ª	BR-070/GO	585,60	578,75	60,71
Total		**705,28**	**705,98**	**60,06**

Fonte: FGV IBRE SIMG/615/2023 - Tabela 17, peça 145, p. 99

149. *Por fim, o estudo da FGV também apresentou dados das "velocidades praticadas" (Apêndice D – item não digitalizável da peça 145) constantes de documentação produzida no âmbito do PNCV (Plano Nacional de Controle de Velocidade). Ocorre que se trata de dados coletados em segmentos abrangidos ou sob influência de equipamentos de controle de velocidade, portanto não podem ser considerados como representativos da velocidade média operacional do total da malha de rodovias rurais.*

150. *Ainda sobre esse tema, importa registrar o resultado de estudo promovido pelo Laboratório de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina (LabTrans/UFSC), contratado pelo Dnit para "elaborar diretrizes técnicas e parâmetros operacionais para que o Dnit execute projetos de monitoramento de tráfego na Malha Rodoviária Federal" (peça 136).*

151. *Parte do trabalho se dedicou à coleta, análise e tratamento estatístico de dados reais, com o objetivo de determinar as velocidades médias de operação, tendo como resultado o seguinte quadro:*

Figura 17 – Velocidades média e máxima de operação

classe	tangente/curva	pista	relevo	veículo	velocidade de operação (km/h)	
					média	máxima
1	tangente	simples	plano	leve	85	100
2				pesado	75	85
3			ondulado	leve	85	90
4				pesado	65	80
5			montanhoso	leve	70	80
6				pesado	60	70
7		dupla	plano	leve	90	100
8				pesado	80	90
9			ondulado	leve	80	100
10				pesado	70	80
11			montanhoso	leve	70	80
12				pesado	55	60
13	curva	simples	plano	leve	80	90
14				pesado	70	80
15			ondulado	leve	70	80
16				pesado	65	70
17			montanhoso	leve	55	60
18				pesado	55	60
19		dupla	plano	leve	90	100
20				pesado	80	90
21			ondulado	leve	70	80
22				pesado	70	80
23			montanhoso	leve	55	60
24				pesado	55	60

Fonte: Determinação das velocidades médias de operação para o ano de 2006, LabTrans/UFSC – peça 136, p. 45

152. *A partir dos resultados obtidos das velocidades médias para veículos pesados apontadas no quadro acima; considerando apenas os dados para pistas simples (situação que ocorre a aplicação do atraso A_1); considerando a proporção das extensões do subsistema rodoviário federal indicado no estudo da FGV (28,93% plano, 56,13% ondulado e 14,94% montanhoso); e, considerando dado da Pesquisa CNT de Rodovias de 2024 (peça 136, p. 178), que indica um percentual de 26,4% de curvas na malha pesquisada; a velocidade média operacional de veículos pesados em rodovias rurais seria algo em torno de 66,57 km/h, ou seja, cerca de 11% maior do que a velocidade adotada pelo Sicro (de*

60 km/h).

153. *Assim, entende-se necessário ouvir o Dnit sobre as razões de não terem sido coletados dados de velocidade do Google Maps para rodovias rurais nos mesmos moldes do que foi feito para trechos urbanos, bem como sobre a insuficiente fundamentação apresentada no estudo da FGV acerca da velocidade operacional de veículos pesados em rodovias rurais.*

II.2.4. Viabilidade de uso do novo FIT

II.2.4.1. Dificuldade de aplicação

154. *Uma das questões mais evidentes sobre a nova metodologia do FIT diz respeito à dificuldade de sua aplicação. Na versão anterior (Sicro/2017), o FIT era calculado com apenas duas informações: o VMD da rodovia e a existência ou não de trecho urbano nas obras.*

155. *Pela nova metodologia, o cálculo exige uma dissecação logística do empreendimento, uma vez que o orçamentista precisa:*

1) do VMDf (volume médio diário por faixa) de cada trecho da rodovia;

2) da lista de insumos FOB (free on board) do orçamento, para os quais o frete será responsabilidade da contratada, sendo que, para cada insumo, é necessário:

2.1) a indicação de origem e destino;

2.2) a avaliação individualizada do trajeto e respectivo cálculo das DMTr e DMTu;

2.3) a avaliação de possíveis trechos em revestimento primário ou leito natural; ou se a DMT é maior a 100 km; ambas as situações nas quais não há incidência de FIT para o referido insumo;

2.4) a avaliação se o insumo passa ou não por trecho contendo operações de "pare" e "siga" e o respectivo cálculo do atraso A_1;

2.5) a avaliação se o insumo passa ou não por trechos em áreas urbanas, e o respectivo cálculo do atraso A_2.

2.6) o cálculo do FIT do insumo.

156. *A avaliação de todos esses aspectos separadamente para cada um dos insumos não é tarefa simples, pois exige diagrama linear detalhado e bastante atenção no cálculo da distância média ponderada percorrida de cada insumo entre origem e destino, uma vez que pode atravessar por diferentes trechos rurais e urbanos da rodovia.*

157. *Um bom exemplo do quão complexa é a aplicação da metodologia é a existência de ERRO no cálculo do FIT para o insumo Massa Asfáltica Comercial constante do próprio Caderno de Aplicação do FIT, elaborado pela FGV, aprovado pelo Dnit e disponibilizado para consulta no site da autarquia. O caderno calculou em 25,33 e 16,61 km a DMTr e DMTu, respectivamente, conforme equações constantes do item 2.1.1.1 do referido caderno (peça 131, p. 56).*

158. *Ocorre que, a partir do diagrama linear de ocorrências e quadro de DMTs dos insumos já apresentados no item II.2.1.2. desta instrução (peça 131, p. 51 e 57, respectivamente), os valores corretos da DMTr e DMTu do insumo Massa asfáltica comercial são 38,4 e 15,9, respectivamente, conforme demonstrado a seguir:*

- *Distâncias fixas (100% passando no trecho):*

DMTr = 4,70 km (da usina CBUQ até a Cidade 4)

DMTu = 4,20 + 10,20 = 14,40 km (extensão total do perímetro urbano da Cidade 4)

- *Distâncias ponderadas (distribuição interna nos 70,4 km de obras):*

$$DMTr = \frac{\left\{\left[(78-32)x\left(\frac{78-32}{2}\right)\right] + [(32-27,2)x(78-32)] + \left[(27,2-7,6)x\left((78-32)+\left(\frac{27,2-7,6}{2}\right)\right)\right]\right\}}{(78-7,6)}$$

DMTr = 33,70 km

$$DMTu = \frac{\left\{[(78-32)x0] + \left[(32-27,2)x\left(\frac{32-27,2}{2}\right)\right] + [(27,2-7,6)x(32-27,2)]\right\}}{(78-7,6)}$$

DMTu = 1,50 km

- *Total (distância fixa + distância ponderada):*

DMTr = 4,70 + 33,70 = 38,40 km
DMTu = 14,40 + 1,50 = 15,90 km
DMTp = DMTr + DMTu = 38,40 + 15,90 = 54,30 km

159. Observa-se que a DMTp (DMT total pavimentada) de 54,30 km coincide exatamente com a distância entre a Usina e o Centro de Gravidade da Obra (km 42,8). No cálculo apresentado pelo caderno de aplicação, a DMTp do insumo (25,33 + 16,61 = 41,94 km) não atende tal verificação.

160. A existência de erro no próprio Caderno de Aplicação do FIT demonstra o quanto a nova metodologia demandará tempo e atenção do projetista/orçamentista e, consequentemente, dos responsáveis pela análise e aprovação de projetos por parte do Dnit.

161. Importante mencionar que o próprio Dnit, na fase de aprovação dos estudos que resultaram na nova versão do Sicro (Parecer nº 20/2024/CCR/CGCIT/DPP/Dnit, peça 146), registrou que a nova metodologia do FIT "gera a necessidade de maior esforço de intervenção do orçamentista na obtenção de mais parâmetros para a aplicação do método proposto, em comparação com a metodologia existente", e que "o maior esforço demandado para o orçamentista pode gerar um custo maior na confecção dos Projetos Rodoviários".

162. Outro ponto de atenção envolve a operação de "pare" e "siga". A dificuldade de prever com precisão quais transportes serão afetados por interdições de faixa, dado o caráter dinâmico e móvel das frentes de serviço, levou a FGV a recomendar uma aplicação padronizada do atraso correspondente sempre que houver previsão de ocupação de pista.

163. Registra-se, ainda, que não foi localizada na documentação disponibilizada nenhuma menção sobre o impacto da nova metodologia do FIT nas atribuições e na rotina dos fiscais de contrato do Dnit, especialmente no que tange ao incremento de novos parâmetros no orçamento e à necessidade de que seja verificada, a depender do regime de contratação adotado, a conformidade entre o que foi orçado e o que está sendo executado.

II.2.4.2. Baixo impacto financeiro nos orçamentos

164. A revisão do FIT para o Manual do Sicro apresenta um paradoxo entre a busca pela precisão teórica/matemática e a baixa relevância estatística dos resultados práticos no orçamento. Simulações financeiras realizadas pela FGV em um orçamento real da rodovia BR-470/SC demonstraram que o impacto do FIT no custo total da obra é mínimo, independentemente da metodologia aplicada.

*165. Enquanto o modelo de 2017 gerou um aumento de 0,447% no orçamento, a nova proposta de 2025 resultou em um acréscimo ainda menor, de 0,429%, **o que representa uma variação financeira de apenas 0,018% entre as duas regras**.*

Figura 18 – Impacto financeiro do novo FIT

Descrição do serviço	Un	Custo total dos serviços		
		Sem FIT	FIT publicado	FIT proposto
Custo Total		R$ 61.286.289,11	R$ 61.560.460,03	R$ 61.549.303,82
Aumento em relação ao orçamento sem FIT		-	0,447%	0,429%

Fonte: FGV IBRE SIMG/615/2023 - Tabela 42, peça 145, p. 154

166. A substituição de uma regra simplificada por um sistema de microgerenciamento de rotas obriga profissionais e fiscais a mapearem variáveis como distâncias médias de transporte (DMTs) urbanas, operações de frete e dimensionamento de filas em sistemas de "Pare e Siga". Contudo, essa complexidade técnica tem impacto ínfimo no orçamento, sugerindo que o custo administrativo e operacional para calcular e fiscalizar o novo índice pode ser superior ao benefício financeiro gerado na remuneração da obra.

II.2.4.3. Riscos

167. A nova metodologia do FIT substitui um modelo macro, de fácil aplicação e controle, por um microgerenciamento logístico que, sob a promessa de precisão matemática, cria uma estrutura altamente vulnerável a distorções e falhas operacionais. Ao calcular o atraso de forma isolada para

cada insumo, o sistema gera uma sensação de exatidão que, na prática, abre precedentes para a remuneração de eventos hipotéticos. Um exemplo é a atribuição de atraso "pare" e "siga" de forma padronizada: ao autorizar o pagamento do atraso logístico (A_1) para todos os ciclos de transporte sempre que houver no orçamento serviços relacionados à operação, a metodologia acaba por remunerar interferências que podem não ocorrer, como em trajetos realizados fora do horário de operação das barreiras ou em trechos ainda não afetados pela interdição.

168. *Outra fragilidade reside na distinção entre as naturezas comerciais de frete FOB e CIF, o que estabelece um ponto cego na fiscalização e um risco real de pagamento em duplicidade. Como o FIT deve incidir exclusivamente sobre transportes executados pela construtora (FOB), a discricionariedade do orçamentista em definir essa classificação na fase de projeto permite que, por erro ou má-fé, o índice seja aplicado sobre materiais que terão custos de frete e o correspondente atraso de trânsito embutidos no preço do fornecedor (CIF). Somado a isso, o elevado impacto financeiro das distâncias médias de transporte urbano (DMTu) cria um incentivo à manipulação de rotas: por meio de softwares de mapas, o projetista pode forçar trajetos por centros adensados para inflar o cálculo do atraso, ignorando que, na realidade executiva, o transporte será realizado em vias marginais ou contornos urbanos com trânsito rápido.*

169. *A exigência de detalhamento exaustivo de trajetos e DMTs fracionadas resulta em uma explosão de variáveis que potencializa o erro humano, conforme ocorrido no próprio exemplo do Caderno de Aplicação, ilustrado acima. Essa complexidade não apenas encarece a elaboração dos projetos, conforme alertado pelo próprio Dnit, mas também impõe maiores dificuldades de controle e fiscalização.*

170. *Nesse sentido, as diretrizes da Association for the Advancement of Cost Engineering – AACE International estabelecem, em sua Prática Recomendada 17R-97, que a verdadeira exatidão de uma estimativa é ditada principalmente pela maturidade da definição do escopo e pelos riscos sistêmicos, e não apenas pela granularidade exaustiva dos cálculos. A PR 41R-08 alerta enfaticamente que a fragmentação excessiva da estimativa em inúmeros subelementos e variáveis dilui o foco do orçamentista sobre as incertezas que realmente importam, mascara as reais relações de causa e impacto, e introduz "riscos iatrogênicos" (erros induzidos pela própria complexidade do modelo), aumentando significativamente a vulnerabilidade a distorções e falhas humanas na correlação dos dados.*

171. *Em síntese, a complexidade operacional do método, o impacto financeiro marginal sobre o valor global das obras, os riscos de manipulação de premissas e a fragilidade na fiscalização colocam em dúvida se o aperfeiçoamento técnico alcançado justifica o incremento de esforço exigido de projetistas, orçamentistas e fiscais de contrato. A questão central não é a validade do modelo em si, mas a proporcionalidade entre os benefícios concretos gerados e os custos administrativos, operacionais e de controle decorrentes de sua adoção.*

II.2.5. Síntese conclusiva sobre o FIT

172. *A análise empreendida nos tópicos anteriores identificou um conjunto de impropriedades e fragilidades que, tomadas em conjunto, comprometem a confiabilidade técnica da nova metodologia do FIT publicada na 2ª edição do Manual do Sicro (2025).*

173. *Quanto à velocidade em vias urbanas padrão (Vu), o item II.2.1 demonstrou que: o valor de 30 km/h adotado decorre da média aritmética entre grandezas conceitualmente heterogêneas, resultando em parâmetro sem significado técnico claro; a base de dados utilizada apresenta graves problemas de representatividade e qualidade; e, os tipos de via em que ocorrem boa parte do transporte de insumos (vias arteriais, de trânsito rápido e trechos rodoviários urbanos) foram injustificadamente desconsiderados na análise, o que pode ter subestimado a velocidade em vias urbana padrão (Vu) adotada, causando superestimativa do atraso A_2 e do próprio FIT. Diante do exposto, entende-se necessário ouvir o Dnit acerca das razões que fundamentaram a adoção desse valor e sobre a possibilidade de revisão dos dados utilizados.*

174. *Quanto à equação do atraso A_1, o item II.2.2 identificou que a simulação de tráfego*

realizada adotou como fluxo livre a velocidade operacional de 60 km/h, que já incorpora os efeitos do fluxo de veículos, resultando em dupla contagem da influência do VMD, sendo necessário ouvir o Dnit sobre a adequação dessa premissa e sobre a possibilidade de revisão da simulação.

175. *No tocante à velocidade operacional padrão (Vp) para veículos pesados em rodovias rurais, o exame realizado no item II.2.3 constatou que o valor de 60 km/h adotado decorre da média aritmética entre grandezas conceitualmente heterogêneas, resultando em parâmetro sem significado técnico claro; não foi realizado levantamento sistemático de velocidades em trechos rurais de rodovias federais nos mesmos moldes do que foi feito para os trechos urbanos; e que há estudo contratado pelo Dnit que aponta para velocidade cerca de 11% superior ao valor adotado pelo Sicro. Cabe, assim, ouvir o Dnit sobre os apontamentos.*

176. *Por fim, quanto à viabilidade de uso do novo FIT, o item II.2.4 demonstrou que a nova metodologia impõe complexidade operacional desproporcional aos benefícios financeiros que produz, com variação de apenas 0,018% no custo total da obra e ampliação dos riscos de manipulação de premissas, de pagamento em duplicidade e de remuneração de atrasos hipotéticos. Cabe ouvir o Dnit sobre a efetiva viabilidade da utilização do novo modelo, tendo em vista o acréscimo de esforço e de custos de projeto dele decorrentes; sobre as medidas previstas para orientar fiscais de contrato acerca das novas exigências de verificação e controle; sobre os mecanismos que serão adotados para mitigar os riscos de manipulação de rotas e de classificação indevida de fretes; e, especialmente, sobre a possibilidade de revisão da metodologia com vistas à sua simplificação, preservando os avanços conceituais alcançados sem impor ao processo orçamentário e à fiscalização um nível de complexidade cujos custos possam superar os benefícios gerados.*

III. Fator de Influência de Chuvas (FIC)

III.1. Metodologia

177. *O Fator de Influência de Chuvas (FIC) foi uma das inovações metodológicas introduzidas na 1ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2017), tendo como objetivo prever e quantificar a influência da pluviometria e de condições climáticas desfavoráveis sobre a eficiência dos equipamentos e a produção das equipes de mão de obra em serviços executados ao ar livre.*

178. *A versão anterior do Sicro estabelecia que o FIC devia ser calculado levando em consideração quatro variáveis principais, expressas pela seguinte fórmula matemática:*

FIC = fa × fp × fe × nd

179. *O **fator da natureza da atividade (fa)** definia o grau em que a execução de um serviço específico era afetada pela chuva, sendo classificados com valores que variavam de acordo com sua sensibilidade:*

- *0,25: Serviços com menor influência da chuva (ex: desmatamento, tratamento superficial).*
- *0,50 / 1,00: Influência intermediária.*
- *1,50: Serviços que sofrem a maior influência das chuvas (ex: base/sub-base de solo melhorado com cimento, misturas asfálticas).*

180. *O **fator de permeabilidade dos solos (fp)** representava a dificuldade de percolação da água através dos poros do solo, sendo considerada máxima em solos argilosos e mínima em solos arenosos. Assumia valores que iam de 0,50 (areia) a 1,00 (argila). Na ausência de informações sobre a granulometria do solo do projeto, o manual recomendava a adoção do valor médio de 0,75, que representa solos areno-argilosos ou argilo-arenosos.*

181. *O **fator de escoamento superficial (fe)** se referia ao movimento das águas na superfície terrestre, sendo inversamente proporcional à declividade do terreno (regiões mais planas absorvem mais água e sofrem mais influência). Variava de 1,00 (declividade transversal ≤ 1%) a 0,90 (declividade transversal ≥ 5%). Como a boa prática de engenharia recomenda declividades de 1% a 2% para plataformas de trabalho e adoção de proteções (como lonas), o Sicro sugeria a adoção do*

valor padrão igual a 0,95 para este fator.

182. *O **fator de intensidade de chuvas (nd)** indicava o percentual médio de dias efetivamente paralisados em função das chuvas em uma determinada região, calculado a partir de dados da Agência Nacional de Águas (ANA), e da intensidade diária das chuvas dividida pelas 8 horas do turno de trabalho (variável "x_i"), da seguinte forma:*

- *Se a chuva for ≤ 5 mm no turno: não há paralisação (nd = 0).*
- *Se a chuva for ≥ 20 mm no turno: paralisação total do dia (nd = 1).*
- *Se a chuva estiver entre 5 e 20 mm: aplica-se a interpolação.*

183. *Destaca-se que na metodologia anterior, o FIC podia ser calculado por fórmula simplificada e de aplicação prática. Assumindo os valores padrão recomendados pelo manual para permeabilidade (0,75) e escoamento (0,95), seu valor era calculado da seguinte forma:*

FIC = 0,7125 × fa × nd

184. *Como regra de aplicação, o valor do FIC incidia sobre o custo unitário de execução (mão de obra e equipamentos) das composições principais, dos serviços auxiliares e dos transportes, não se aplicando sobre custos de materiais nem sobre atividades de usinagem de materiais (centrais de britagem, usinas de asfalto, centrais de concreto).*

185. *A metodologia do FIC do Sicro/2017 foi avaliada no âmbito do Relatório de Inspeção (peça 37, item II.4), a partir dos aspectos mencionados no parágrafo 99 do Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário, que sinalizou a necessidade de validação quantitativa das premissas do cálculo. Naquela inspeção, foram registradas as seguintes constatações:*

i) ausência de fundamentação objetiva para definição dos valores dos parâmetros de cálculo do FIC: fatores de natureza de atividade (fa), de permeabilidade do solo (fp), de escoamento superficial (fe) e de intensidade de chuvas (nd);

ii) falta de clareza quanto à aplicação do fator de permeabilidade (fp) no cálculo do FIC, sobretudo em composições de preços unitários de serviços que não envolvem o uso exclusivo de solos, e nas situações em que ocorre variação do tipo de solo ao longo do trecho rodoviário;

iii) falta de clareza quanto à aplicação do fator de escoamento superficial (fe) no cálculo do FIC, sobretudo devido a ausência de critérios para definição da declividade transversal a partir do projeto.

186. *Em virtude dos questionamentos, o Dnit solicitou à FGV que revisitasse a metodologia, de modo a aprimorá-la. Os estudos foram conduzidos no âmbito dos contratos 490/2021 e 647/2024, o que culminou com a publicação, em novembro/2025, da **2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes** do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro/2025, Volume 04, peça 130), contendo nova metodologia para o FIC.*

187. *Na nova metodologia, o FIC deixa de incidir sobre o custo unitário de execução e passa a incidir exclusivamente sobre o custo unitário improdutivo (Ci) da composição de custos, como forma de remunerar o acréscimo das despesas decorrentes de paralisações por chuva – ociosidade de mão de obra e equipamentos.*

188. *Além disso, a nova equação do FIC abandona os antigos fatores multiplicativos diretos e introduz uma modelagem baseada na relação entre o escoamento superficial (deflúvio) e a retenção de água no solo, expressa pela seguinte fórmula:*

FIC = fa × { 1 + [(1 - C) × fr] } × nd

189. *Na nova formulação, o **fator da natureza da atividade (fa)** passa a ser binário, ou seja, assume valor de **1,0** para serviço que sofre paralisação em caso de chuva; e valor de **0,0** para serviço não impactado pela chuva, abandonando, assim, a graduação que existia na metodologia do Sicro/2017, na qual assumia valores que variavam de 0,25 a 1,5 a depender do quanto o serviço podia ser impactado.*

190. *Com relação ao **coeficiente de deflúvio ou Runoff (C)**, trata-se de nova variável que substitui o antigo fator de escoamento (fe) e quantifica a parcela de água que efetivamente escoa pela*

superfície em vez de infiltrar ou ficar retida. Seu valor depende da declividade do terreno e, principalmente, da etapa de execução da obra (uma inovação do Sicro/2025):

- *Etapa 1: terreno natural (desde a implantação até o final do desmatamento).*
- *Etapa 2: solo desnudo (após o desmatamento até a regularização do subleito).*
- *Etapa 3: solo compactado (até a impermeabilização da base/sub-base).*
- *Etapa 4: superfície conformada (revestimento asfáltico, concreto ou lastro).*
- *Etapa 5: serviços manuais e outros que independem da superfície.*

191. *O **fator de retenção dos solos (fr)** também é nova variável, substitui o antigo fator de permeabilidade (fp), e expressa a proporção de água que fica efetivamente retida na superfície de trabalho do solo e, portanto, prejudica ou impede a execução do serviço. Seu valor é de **0,50** para solos arenosos; **0,75** para solos argilo-arenosos; e de **1,00** para solos argilosos, misturas betuminosas, concreto e solos compactados.*

192. *O Manual do Sicro/2025 apresenta o tipo de solo predominante para cada unidade da federação e fornece os valores de referência do "fr" e do "C" aplicáveis a cada etapa da obra.*

193. *Por fim, sobre o **fator de intensidade de chuvas (nd)**, trata-se de parâmetro que continua expressando o percentual de dias úteis paralisados por chuva, sendo que passou a ser calculado a partir de uma série histórica de 30 anos (1990 a 2019) da ANA, com base nas bacias hidrográficas (mesobacias) e Método de Thiessen. A grande mudança é a divisão do "nd" em duas modalidades (criação do "nd geotécnico"):*

- ***nd padrão:** para serviços que não envolvem grande movimentação de terra. Considera as chuvas superiores a 5 mm que ocorrem apenas durante o turno de 8 horas de trabalho (idêntico ao "nd" da metodologia anterior).*
- ***nd geotécnico:** aplicável a nove grupos de serviço cujas atividades dependem das condições de umidade e compactação do solo (contenções, estacas, gabião, pavimentação e usinagem, solo reforçado com fita, terraplenagem, tirantes, tubulões e túnel). Considera o volume pluviométrico superior a 5 mm acumulado ao longo das 24 horas do dia, por entender que a chuva noturna encharca o solo e impede o trabalho no dia seguinte, premissa que não constava da metodologia anterior.*

194. *A equação final de custo de influência de chuva no serviço é: CFIC = FIC × Ci, onde o Ci (Custo Unitário Improdutivo) é calculado somando o custo horário total da mão de obra com o custo horário improdutivo dos equipamentos, dividido pela produção da equipe. A ideia é remunerar unicamente a ociosidade da patrulha durante as chuvas, e não o desgaste operativo dos equipamentos, já que os motores estão desligados durante as chuvas.*

195. *A FGV avaliou o impacto financeiro da nova metodologia para cálculo do FIC usando os Custos Médios Gerenciais (CMG) dos projetos mais contratados pelo Dnit e concluiu que a variação no custo total dos orçamentos foi pequena, com aumentos médios de 0,55% em conservação rodoviária, 0,09% em implantação rodoviária e 0,08% em obras de pontes e viadutos.*

III.2. Análise:

196. *Da análise do conteúdo dos estudos realizados da FGV que fundamentaram a nova metodologia do FIC, foram constatadas possíveis impropriedades que podem ter prejudicado a confiabilidade dos resultados obtidos.*

III.2.1. Fator de intensidade de chuvas (nd)

197. *Conforme descrito no item III.1, o fator nd representa a proporção média de dias úteis paralisados em razão de chuvas e passou a comportar duas modalidades: nd padrão (chuva estimada no turno de 8 horas, xi = chuva/3); e nd geotécnico (precipitação acumulada em 24 horas, xi = chuva diária); aplicando-se a ambas os mesmos limiares de precipitação: xi ≤ 5 mm implica ndi = 0; xi ≥ 20 mm implica ndi = 1; e, interpolação na faixa intermediária, ndi = (xi/15) − 1/3.*

198. *A diferença reside exclusivamente no cálculo da chuva diária (xi). No cálculo do nd padrão, considera-se apenas 1/3 da chuva diária. Assim, são necessários 60 mm de chuva no dia para*

a paralisação total (ndi = 1). Já no cálculo do nd geotécnico a chuva diária não é dividida por três, portanto a paralisação total é considerada para uma chuva de apenas 20 mm no dia. Isso implica que o nd geotécnico é 3 vezes mais sensível que o nd padrão para a mesma precipitação diária, produzindo estimativas de paralisação sistematicamente superiores.

III.2.1.1. Análise dos registros dos diários de obra

199. *Para avaliar os valores adotados para o nd (padrão e geotécnico) no âmbito do novo FIC, foram compilados dados pela FGV em seu estudo (FGV IBRE SIMG-248/2024 – Apêndice A, item não digitalizável da peça 147), que foram obtidos diretamente dos diários de obra de 30 contratos rodoviários do Dnit.*

200. *A tabela a seguir apresenta resumo da compilação, sendo que as colunas representam: **(A)** Total de dias válidos (excluídos domingos e feriados); **(B)** Dias com indicação de chuva em algum campo do diário; **(C)** Dias com alguma paralisação motivada por chuva (total ou parcial); **(D)** Dias com paralisação total por chuva; **(E)** Dias com paralisação parcial por chuva.*

Tabela 12 – Resumo dos diários de obra de todos os 30 contratos

Contrato	***(A) Total Dias Válidos[1]***	***(B) Dias com chuva[2]***	***(C) Paralisação por chuva***	***(D) Paralisação Total (chuva)***	***(E) Paralização Parcial (chuva)***
AL 20-00025/2016	*153*	*19*	*1*	*1*	*0*
AL 20-00026/2016	*163*	*20*	*0*	*0*	*0*
AL 20-00401/2016	*422*	*23*	*1*	*1*	*0*
AL 20-00444/2016	*148*	*6*	*0*	*0*	*0*
AP 24-00031/2019	*112*	*75*	*13*	*5*	*8*
BA 05-00220/2019	*250*	*61*	*39*	*9*	*30*
CE 03-00621/2020	*439*	*18*	*14*	*0*	*14*
GO 12-00236/2018	*249*	*68*	*6*	*1*	*5*
GO 12-00283/2015	*11*	*0*	*0*	*0*	*0*
MG 06-00930/2018	*72*	*3*	*2*	*2*	*0*
MS 19-00897/2017	*101*	*11*	*0*	*0*	*0*
MT 11-00181/2017	*173*	*27*	*0*	*0*	*0*
MT 11-00373/2017	*446*	*66*	*0*	*0*	*0*
PA 00-00815/2018	*208*	*72*	*0*	*0*	*0*
PA 02-00159/2019	*303*	*24*	*11*	*11*	*0*
PA 02-	*34*	*2*	*0*	*0*	*0*

00459/2017					
PB 13-00595/2021	*25*	*10*	*10*	*10*	*0*
PB 13-01065/2018	*24*	*0*	*0*	*0*	*0*
PE 04-00921/2020	*425*	*77*	*13*	*9*	*4*
PI 18-00389/2019	*476*	*32*	*8*	*8*	*0*
PI 18-00529/2020	*20*	*1*	*0*	*0*	*0*
PI 18-00608/2018	*498*	*134*	*2*	*1*	*1*
PI 18-00721/2018	*560*	*181*	*22*	*5*	*17*
RS 00 00459/2012	*52*	*12*	*0*	*0*	*0*
RS 10-00030/2016	*34*	*7*	*7*	*7*	*0*
SC 16-00205/2017	*428*	*82*	*36*	*0*	*36*
SC 16-00461/2019	*448*	*86*	*0*	*0*	*0*
SC 16-00586/2017	*22*	*3*	*2*	*1*	*1*
SC 16-01057/2012	*45*	*8*	*0*	*0*	*0*
TO 23-00637/2015	*27*	*0*	*0*	*0*	*0*
Totais	***6368***	***1128***	***187***	***71***	***116***
Indicadores gerais:		***17,71% [B/A]***	***2,94% [C/A]***	***1,11% [D/A]***	***1,82% [E/A]***

Obs.: (1) Não computados domingos e feriados, conforme metodologia definida no cálculo do nd; e (2) Considerados todos os dias com registro de chuva (inclusive "chuvoso" ou "impraticável") em algum campo do diário.

Fonte: elaboração própria, com dados do Apêndice A - FGV IBRE SIMG-248/2024, item não digitalizável da peça 147

201. Extrai-se da tabela as seguintes informações principais:

*i) embora haja registro de chuva em 17,71% dos dias válidos, somente em **2,94%** deles houve paralisações motivadas por chuva;*

*ii) a paralisação <u>total</u> motivada por chuva corresponde a apenas **1,11%** dos dias válidos, já as paralisações <u>parciais</u> por chuva representaram **1,82%**;*

*iii) dos 1.128 dias com algum registro de chuva, apenas 71 foram totalmente paralisados por chuva, o que representa algum tipo de atividade/serviço sendo executado em **93,7% dos dias chuvosos** [(B-D)/B].*

*iv) dos registros de paralisação motivada por chuva, **62%** referem-se a paralisações <u>parciais</u> [E/C], ou seja, as paralisações totais representam a menor parcela das paralisações por chuva;*

<u>III.2.1.2. Comparativo entre dados dos diários e valores de nd estabelecidos para o FIC</u>

202. Para viabilizar a comparação com os dados adotados na nova metodologia do FIC, os dados dos diários de obra foram consolidados por estado, considerando apenas aqueles com ao menos três contratos, para garantir maior representatividade, a saber: Alagoas, Pará, Piauí e Santa Catarina:

Tabela 13: Resumo agregado dos diários de obra por UF com ao menos 3 contratos.

UF	(A) Total Dias	(B) Dias com chuva	(C) Paralisação por chuva	(D) Paralisação Total	(E) Paralização Parcial	Indicadores gerais (%):		
						[C/A]	[D/A]	[E/A]
AL	886	68	2	2	0	0,23	0,23	0,00
PA	545	98	11	11	0	2,02	2,02	0,00
PI	1554	348	32	14	18	2,06	0,90	1,16
SC	943	179	38	1	37	4,03	0,11	3,92

203. *No quadro a seguir são apresentados os valores do fator nd (padrão e geotécnico), estabelecidos no manual do Sicro/2025:*

Tabela 14: Valores de "nd" do Sicro/2025 (em %).

UF	nd padrão (%)	nd geotécnico (%)
AL	1,44	6,74
PA	4,70	15,97
PI	2,03	7,16
SC	4,07	14,18

204. *As tabelas 13 e 14 são comparáveis entre si, pois embora obtidas por procedimentos distintos, ambas representam o mesmo fenômeno. A primeira traz os dados reais de paralisações, obtidos diretamente dos diários de obras dos estados com ao menos três contratos. Já a segunda apresenta os valores definidos na nova metodologia do FIC (Sicro/2025), destinados a estimar a proporção de dias paralisados por chuva.*

205. *O quadro a seguir apresenta o comparativo das tabelas para o nd padrão:*

Tabela 15: Quadro comparativo do percentual de paralisações – nd padrão

UF	Dados reais (Diários de Obras)		nd padrão	Diferença
	[C/A] Paralisações (Total + Parcial)	[D/A] Paralisação total		
AL	0,23%	0,23%	1,44%	**537%**
PA	2,02%	2,02%	4,70%	**133%**
PI	2,06%	0,90%	2,03%	**-1%**
SC	4,03%	0,11%	4,07%	**1%**

206. *A comparação entre a coluna [C/A] – que contabiliza qualquer tipo de paralisação – e o valor do nd padrão revela aderência satisfatória ao menos para PI e SC (paralisações da ordem de 2% e 4%, respectivamente). Para AL e PA, o nd padrão mostra-se significativamente superestimado em relação aos dados dos diários de obra, o que pode decorrer da amostragem reduzida disponível para esses estados.*

207. *De um modo geral, no entanto, avalia-se que o nd padrão estabelecido é suficiente para representar, com razoável aderência (PI e SC) ou até mesmo com folga (AL e PA), a proporção dos dias paralisados em razão de chuvas, sejam paralisações totais ou parciais, especialmente quando se consideram os fatores de majoração C e fr que ainda incidem sobre o nd no cálculo do FIC – fatores que serão discutidos adiante.*

208. *Com relação ao nd geotécnico, conclui-se que sua existência na nova metodologia do FIC não está justificada. Os valores adotados revelam absoluta desconexão com os dados de paralisação efetivamente observados nos diários de obra.*

Tabela 16: Quadro comparativo do percentual de paralisações – nd geotécnico

UF	Dados reais (Diários de Obras)		nd geotécnico	Diferença
	[C/A] Paralisação Total + Parcial	[D/A] Paralisação total		

AL	*0,23%*	*0,23%*	*6,74%*	***2884%***
PA	*2,02%*	*2,02%*	*15,97%*	***691%***
PI	*2,06%*	*0,90%*	*7,16%*	***248%***
SC	*4,03%*	*0,11%*	*14,18%*	***252%***

209. *Ainda que a metodologia de cálculo dos percentuais comparados seja distinta, a magnitude das divergências observadas inviabiliza reconhecer no nd geotécnico qualquer plausibilidade como indicador da proporção de paralisações por chuva: no Pará, enquanto os dados reais indicam paralisação da ordem de 2% dos dias válidos, o nd geotécnico estima paralisações de quase 16% dos dias; em Alagoas, o percentual estimado é cerca de 29 vezes maior do que o observado. Repisa-se que os valores de nd geotécnico constantes do manual do Sicro/2025 ainda serão majorados pelos fatores C e fr para o cálculo do FIC.*

III.2.1.3. Premissas puramente teóricas, sem validação empírica adequada

210. *Os limiares de 5 mm e 20 mm, utilizados para o cálculo do nd no âmbito do estudo que fundamentou o Sicro/2025 (FGV IBRE SIMG-248/2024, peça 147), são os mesmos utilizados pelo Sicro/2017, herdados do estudo original do Centran (2008), derivados de classificações genéricas de intensidade pluviométrica do INMET (chuvas "fracas" ≤ 5 mm; chuvas "fortes" ≥ 20 mm). A FGV manteve os limiares sem nenhuma recalibração específica para o contexto de precipitação acumulada em 24 horas e seus efeitos sobre as condições geotécnicas do solo.*

211. *Mantém-se, assim, o indicativo de que os limiares adotados têm origem e fundamentação em "informações arbitradas a partir da experiência dos técnicos do Exército Brasileiro", conforme apurado pelo Relatório de Inspeção (peça 37, p. 56).*

212. *A FGV relatou em seu estudo (peça 147, p. 102) a existência de contradição interna nos dados, uma vez que os registros pluviométricos indicaram que a precipitação média nos dias de paralisação total (ANA: 8,97 mm; INMET: 10,97 mm) foi inferior à precipitação média nos dias de paralisação parcial (ANA: 10,53 mm; INMET: 13,90 mm), o que contradiz frontalmente a lógica do modelo. Na sequência, concluiu pela falta de aderência entre o modelo teórico e os dados reais de campo:*

Com base nos achados supracitados, conclui-se que a base de dados consultada não demonstra aderência entre os valores de precipitação diária e as paralisações registradas nos diários de obras quando comparado com as premissas de cálculo do fator de intensidade de chuvas – nd.

213. *Constata-se, portanto, que o fator de intensidade de chuvas (nd), principal parâmetro utilizado para o cálculo do FIC, é calculado a partir de premissa teórica (limiares estabelecidos em estudo do Centran, de 2008), sem qualquer validação em dados reais, apontamento que será discutido de maneira mais abrangente no item III.2.4 desta instrução.*

III.2.2. Fator natureza da atividade (fa)

214. *O fator natureza da atividade constitui um dos componentes centrais da nova metodologia do FIC, proposta pelo estudo da FGV (peça 147) para substituir a formulação vigente no Sicro/2017. Conforme já descrito no item III.1, a nova metodologia abandona a gradação anteriormente existente (de 0 a 1,50, conforme o grau de sensibilidade do serviço à chuva) e adota modelo estritamente binário, no qual fa = 1 para todos os serviços que supostamente não podem ser executados sob chuva e fa = 0 para os demais.*

III.2.2.1. Panorama da reclassificação

215. *A base revisada pela FGV compreende 6.351 composições de custos do Sicro (mês-base abril/2023). Após a revisão, a grande maioria das composições com valores fracionários na metodologia anterior migrou para a paralisação total (fa = 1), conforme tabela a seguir:*

Tabela 17 - Migração do fator fa entre a metodologia anterior e a nova proposta.

Migração	***Composições***	***% do total***	***Direção***
fa = 0 → fa = 1	*2.796*	*44,0%*	*Ampliação*
fa fracionário (0,25 ou 0,50) → fa	*278*	*4,4%*	*Ampliação*

= 1			
fa = 1,50 → fa = 1	*299*	*4,7%*	*Mantido*
fa = 1 → fa = 1	*17*	*0,3%*	*Mantido*
fa > 0 → fa = 0 (inversa)	*44*	*0,7%*	*Redução*
fa = 0 → fa = 0	*2.917*	*45,9%*	*Mantido*

Fonte: dados do Apêndice F - FGV IBRE SIMG-248/2024, item não digitalizável da peça 147.

216. *Das 3.390 composições classificadas com fa = 1 na nova proposta, mais de 90% possuíam valores de impacto reduzido ou nulo na metodologia anterior. Essa conversão, combinada à adoção do modelo binário, elimina a possibilidade de representar impactos parciais, forçando a classificação de atividades anteriormente reconhecidas como parcialmente afetadas para a categoria de paralisação total.*

III.2.2.2. Análise dos diários de obra

217. *Conforme demonstrado no item III.2.1.1, foi executado algum tipo de serviço em 93,7% dos dias com registro de chuva. Nesta mesma amostragem, foram constatados registros de serviços classificados como fa = 1 sendo executados em dias chuvosos, conforme mostrado na tabela a seguir, elaborada a partir do cruzamento entre dados dos Apêndices A e F do estudo FGV IBRE SIMG-248/2024 (peça 147, itens não digitalizáveis).*

Tabela 18 - Serviços fa = 1 executados em dias de chuva nos diários de obra.

Serviços	***Registros***
Roçada	*297*
Tapa-buraco, remendo, selagem de trincas, PMF	*237*
Drenagem: limpeza, desobstrução, manutenção, recuperação	*223*
Capina	*197*
Remoção de objetos, barreiras, animais, lixo	*101*
Fôrmas: montagem, cimbramento, desforma	*84*
Terraplenagem: aterro, reaterro, compactação	*78*
Muros de contenção	*77*
Pavimentação asfáltica: CBUQ, binder, capa, imprimação, fresagem	*69*
Concretagem, lançamento de concreto	*49*
Escavação: vala, corte, bloco	*41*
Sinalização vertical: placas de sinalização	*37*
Defensas metálicas, barreiras New Jersey	*35*
Corte, poda e remoção de árvores	*32*
Armação (montagem)	*30*
Base, sub-base, subleito	*27*
Estacas (raiz)	*17*
Bueiros e tubos de drenagem	*16*
Sinalização horizontal	*13*
Hidrossemeadura, enleivamento	*8*

Fonte: elaboração própria, a partir do cruzamento de dados do Apêndices A e F, itens não digitalizáveis da peça 147.

218. *Os dados evidenciam expressiva resiliência operacional. Serviços como roçada, tapa-buraco, drenagem e capina são largamente executados em dias chuvosos, o que indica tratar-se de atividades que independem das precipitações ou que se aproveitam de "janelas de estiagem". Quanto à drenagem, a limpeza e manutenção de sarjetas e bueiros é ainda mais frequente em períodos chuvosos, sendo uma medida preventiva contra alagamentos e danos à rodovia.*

III.2.2.3. Principais divergências

i) justificativa genérica: serviço manual a céu aberto e NR-21

219. A justificativa mais frequente (cerca de 600 composições) utilizada pela FGV para classificar um serviço como fa = 1 é a expressão "serviço essencialmente manual a céu aberto", além da evocação da NR-21, a exemplo dos serviços de roçada, capina e remoção emergencial de objetos.

220. Ocorre que a NR-21 não proíbe o trabalho sob chuva, apenas exige que o empregador forneça abrigos contra intempéries, e a existência de abrigo obrigatório não equivale à obrigatoriedade de paralisação. Nenhuma norma do Dnit proíbe expressamente a execução de roçada ou capina sob chuva, a única ressalva diz respeito à capina química, em que se deve impedir o transporte dos produtos aplicados pelas águas. Ademais, os registros dos diários de obra evidenciam que esses serviços manuais a céu aberto são efetivamente executados em dias de chuva, de modo que a generalização de "serviço manual a céu aberto" como "paralisação total" carece de sustentação normativa e empírica.

ii) drenagem: limpeza, desobstrução, manutenção, recuperação

221. Como justificativa para a classificação fa = 1, a FGV indica, para 158 composições, que a "mão de obra ocupa o espaço da vala que pode inundar durante a chuva". Para outras 104 composições atribui variantes restritivas ligadas ao risco para a mão de obra ou ao uso de argamassa como justificativa.

222. Neste caso, evidencia-se paradoxo operacional, pois a limpeza de drenagem é serviço cuja demanda aumenta justamente em períodos chuvosos, com as equipes trabalhando na desobstrução para garantir o escoamento da água e prevenir problemas maiores, de modo que classificá-lo como totalmente paralisado sob chuva é contraproducente. Há, ainda, falta de diferenciação técnica: a justificativa "vala pode inundar" é válida para valas profundas de implantação de tubos de grandes diâmetros, mas não se aplica à limpeza superficial de sarjetas, que não apresenta risco relevante de inundação.

223. Nesse sentido, a Norma Dnit 028/2004-ES (limpeza de dispositivos de drenagem) não traz proibição expressa de realização sob chuva, diferentemente das normas de implantação de drenagem (Dnit 023 a 026/2024-2025-ES), que proíbem expressamente, sendo que os diários de obra registram 223 ocorrências de serviços de drenagem executados em dias de chuva, a maioria relacionada à limpeza de dispositivos (classificada como fa = 1). A não diferenciação entre a implantação de drenagem nova e a limpeza/conservação da drenagem existente constitui, portanto, relevante distorção da reclassificação promovida.

iii) fôrmas, armação e cimbramento

224. A justificativa da FGV apoia-se na chamada lógica de cadeia: o lançamento do concreto não deve ser realizado sob chuva, portanto o restante das atividades relacionadas também é paralisado.

225. Ocorre que as normas Dnit 118/2009-ES (Armaduras) e Dnit 120/2009-ES (Fôrmas) não proíbem a montagem sob chuva: a restrição do aço refere-se ao armazenamento ("ao abrigo da chuva") e não à montagem em campo. A montagem de fôrmas e armação são atividades preparatórias independentes que podem ser (e frequentemente são) executadas em dias distintos da concretagem – os diários registram 84 ocorrências de execução de fôrmas e 30 de montagem de armaduras em dias chuvosos. Há, inclusive, contradição interna no próprio estudo, pois quando avaliadas isoladamente em locais cobertos (carpintaria e serralheria), fôrmas e armações recebem fator fa = 0, reconhecendo-se que a atividade em si não é impeditiva. A lógica de cadeia mostra-se, assim, metodologicamente frágil, por assumir que todas as etapas de uma composição de custos ocorrem obrigatoriamente no mesmo dia.

iv) sinalização vertical (placas de sinalização)

226. A justificativa apresentada no estudo é a de que se trata de serviço composto (concretagem da base + fixação da placa) e de que a concretagem não pode ser executada sob chuva.

227. Entende-se que há contradição interna expressa: o próprio estudo reconhece que "somente fixação da placa com parafusos pode ocorrer sob chuva", mas classifica o serviço completo com fa = 1.

228. *A Norma Dnit 101/2009-ES (Sinalização Vertical) não contém proibição expressa à montagem e fixação de suportes ou placas sob chuva, sendo a única exigência a de que as películas refletivas sejam resistentes a intempéries. Além disso, a etapa de fixação é independente da concretagem e pode ser executada em dias distintos, tanto que os diários registram 37 ocorrências de serviços de sinalização vertical executados em dias de chuva, incluindo implantação ou remoção de placas, limpeza e manutenção.*

v) tapa-buraco, remendo, selagem de trincas, PMF (serviços de conservação)

229. *A justificativa da FGV é a proibição, pelas normas Dnit, da aplicação de misturas asfálticas a quente sob chuva, em razão do material betuminoso.*

230. *De fato, as normas de pavimentação a quente (Dnit 031/2024-ES, Dnit 033/2021-ES, Dnit 112/2009-ES e Dnit 457/2025-ES) efetivamente proíbem a execução sob chuva, mas observa-se que o tapa-buraco pode ter caráter emergencial, voltado a corrigir defeitos agravados pela própria precipitação. Na prática, o pré-misturado a frio (PMF) é frequentemente utilizado como solução emergencial em dias chuvosos, não alcançado pelas mesmas restrições normativas do CBUQ; as equipes aproveitam janelas de estiagem dentro de dias classificados como chuvosos; e os diários registram 237 ocorrências desses serviços em dias de chuva.*

231. *Assim, a classificação fa = 1 para tapa-buraco é parcialmente justificada pelo normativo do CBUQ, porém ignora a realidade do uso de PMF emergencial e das janelas de estiagem, o que configura superestimação em termos práticos.*

vi) outros serviços fa = 1

232. *Destaca-se que, mesmo com amostragem reduzida e majoritariamente composta por Contratos de Restauração e Manutenção – Crema (80%), foi observada a execução, em dias chuvosos, de serviços de terraplenagem, pavimentação asfáltica, concretagem, escavação e estacas, dentre outros classificados como fa = 1 na nova metodologia do FIC.*

233. *De um modo geral, observa-se nos registros que estes serviços: i) são executados no período anterior à ocorrência da chuva registrada no dia; e/ou ii) logo após a sua ocorrência. Ou seja, é prática comum a interrupção dos serviços apenas durante a precipitação em si (desde que não seja de grande intensidade), sendo retomados no mesmo dia, nas janelas de estiagem.*

III.2.2.4. Inadequação do modelo binário do fa

234. *O estudo fundamenta a adoção do modelo binário em dois argumentos principais: primeiro, sendo o número de dias efetivamente paralisados (nd) já uma variável contínua que varia conforme a intensidade pluviométrica, "não se entende como coerente a previsão de valores de fa menores que 1,00" que minorem a paralisação; segundo, o efeito prolongado da paralisação, antes representado por fa = 1,50, seria capturado pelo coeficiente de deflúvio (C) e pelo fator de retenção (fr).*

235. *O argumento de que nd já é contínuo confunde planos de análise: nd mede quantos dias há chuva suficiente para causar paralisação (dimensão temporal), ao passo que fa deveria medir o grau de impacto da chuva sobre cada atividade específica (dimensão funcional). São grandezas independentes, que operam em dimensões distintas. A continuidade de nd não torna redundante a gradação de fa, ao contrário, entende-se que ela possa ser parâmetro efetivamente complementar. Um serviço pode ter sua produtividade reduzida em 25% pela chuva (fa = 0,25 no modelo anterior) em todos os dias chuvosos (nd variável), realidade essa que não é capturada pelo modelo binário.*

236. *Os registros dos diários de obra examinados nos itens III.2.1.1 e III.2.2.2 confirmam a necessidade de gradação, seja pela predominância das paralisações parciais sobre as totais, seja pela execução, em dias chuvosos, de atividades classificadas como fa = 1 (roçada, capina, tapa-buraco, drenagem, sinalização, entre outras), evidências robustas de que o modelo binário não representa adequadamente a realidade operacional das obras.*

237. *Sobre a delegação dos efeitos de prolongamento da paralisação aos parâmetros C e fr, além da ausência de fundamentação quantitativa desses parâmetros, que será abordada no tópico seguinte, entende-se que essas variáveis foram criadas para operar sobre o tempo de secagem do solo*

após a chuva (dimensão temporal pós-precipitação), ao passo que o impacto parcial durante a chuva (redução de produtividade sem paralisação total) não é capturado por nenhuma variável no novo modelo, razão pela qual entende-se que há lacuna metodológica no modelo binário adotado.

III.2.3. Coeficiente de deflúvio (C) e fator de retenção de água no solo (fr)

238. *Conforme já relatado, a nova metodologia do FIC substituiu os antigos fatores de permeabilidade (fp) e de escoamento superficial (fe) por dois novos parâmetros: o coeficiente de deflúvio (C) e o fator de retenção de água no solo (fr).*

239. *No modelo anterior, os fatores fp e fe atuavam como redutores do tempo de paralisação indicado pelo nd. Neste novo modelo, a expressão* ***{1 + [(1 – C) × fr]}*** *atua como multiplicador sobre o índice de dias paralisados (nd) e representa o prolongamento das paralisações decorrente da água retida na superfície de trabalho após o término da precipitação. Ou seja, essa parcela opera como majorador, ampliando o impacto do nd em até 50%, a depender do tipo de solo e da etapa da obra.*

III.2.3.1. Diversidade de referências para valores do coeficiente de deflúvio (C)

240. *A definição dos valores do coeficiente de deflúvio para o novo FIC foi fundamentada em dados da literatura técnica. O estudo buscou correlacionar a capacidade de escoamento superficial da água com o tipo de solo, a declividade e o tipo de superfície, sendo que a metodologia dividiu as obras em cinco etapas de execução:*

i) para a Etapa 1, que vai desde o início da implantação até o final do desmatamento, foi adotado como referência valores de material didático acadêmico de hidrologia agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Carvalho e Silva, 2006), que detalha os coeficientes de escoamento (variando a declividade e o tipo de solo) especificamente para cenários de florestas e pastagens, o que busca representar a condição inicial do terreno antes do início das obras e do desmatamento. Os valores adotados variam de 0,10 a 0,50, a depender do tipo de solo e declividade;

ii) para a Etapa 2, que compreende o terreno desnudo, após o desmatamento, até a regularização do subleito, a fonte primária utilizada foi artigo científico sobre bacias hidrográficas áridas da Arábia Saudita (Mahmoud e Alazba, 2015), que fornece dados de escoamento para o uso da terra classificado como "solo desnudo" (sem cobertura vegetal), considerando diferentes texturas de solo e faixas de declividade. As referências foram confrontadas com dados do Manual de Drenagem do Departamento de Transportes de Illinois/EUA (IDOT, 2011), o que resultou nos valores adotados de 0,30 a 0,80, a depender do tipo de solo e declividade;

iii) para a Etapa 3, que compreende o solo compactado, até a impermeabilização da base/sub-base, a fonte primária se baseou em publicação de professor do Instituto de Pós-Graduação e Graduação/Ipog (Oliveira, Tadeu de S., 2018), que fornece um intervalo numérico para a condição de "solo compactado" entre 0,59 e 0,79, sendo que foi adotado um valor único e intermediário de 0,70 para todas as declividades dessa etapa;

iv) para a Etapa 4, que compreende a aplicação de misturas betuminosas/concreto, inclusive manutenção e conservação, os valores adotados foram extraídos dos estudos de R. Peltier e J. L. Bonnenfant (apud Jabôr, 2023), com a premissa de que plataformas conformadas com asfalto/concreto comportam-se como superfícies praticamente impermeáveis. O valor elevado adotado (0,95) é corroborado pelas diretrizes do IDOT (2011) e de Oliveira, T. (2018);

v) para a Etapa 5 das obras, que compreende serviços manuais, foi adotado coeficiente máximo (1,0), sem indicação de referência ou fonte, uma vez que as condições de contorno independem dos fatores de declividade e tipo de superfície.

241. *A análise das referências utilizadas na definição dos valores do coeficiente de deflúvio revela que os valores adotados provêm de fontes de natureza, escala, contexto geográfico e finalidade técnica distintos, como materiais didáticos acadêmicos, artigo científico com dados de região árida da Arábia Saudita e normativo de agência estadual norte-americana, sem que tenha sido demonstrada análise de compatibilidade entre essas fontes, heterogeneidade essa que é ainda potencializada pela ausência de validação empírica dos valores propostos, tema abordado adiante.*

III.2.3.2. Inadequação conceitual do fator de retenção (fr)

242. *De acordo com a FGV, o fator de retenção (fr) estabelecido para a nova metodologia do FIC representa a parcela da água precipitada que, após descontado o escoamento superficial, permanece retida na camada da superfície de trabalho, e, por consequência, prejudica ou impede a execução de serviços. A definição de seus valores foi fundamentada, de um lado, em estudos hidrológicos sobre a capacidade de campo (Θcc) de solos naturais e, de outro, na comparação desses resultados com os parâmetros anteriormente adotados pelo Sicro para o fator de permeabilidade.*

243. *Nas Etapas 1 e 2, relativas ao terreno natural e ao terreno desnudo, a água incide diretamente sobre o solo local. Nesses casos, a FGV adotou como critério para a capacidade de campo a quantidade máxima de água que cada tipo de solo consegue reter. Com base em dados bibliográficos de Pinto et al. (1976) e Andrade e Stone (2011), a argila foi utilizada como referência de retenção máxima, por apresentar maior higroscopicidade, atribuindo-se a ela fr = 1,00. A partir dessa base, calculou-se a proporção de retenção dos demais tipos de solo em relação ao solo argiloso. Os resultados indicaram valores médios de aproximadamente 0,49 para solos arenosos e 0,72 para solos argilo-arenosos. Como tais resultados se mostraram muito próximos dos antigos fatores de permeabilidade já utilizados no Sicro, a metodologia preservou os valores tradicionalmente empregados, apenas reinterpretando-os sob o conceito de "retenção". Assim, foram adotados os seguintes fatores: 0,50 para solo arenoso, 0,75 para solo argilo-arenoso e 1,00 para solo argiloso.*

244. *Nas Etapas 3, 4 e 5, que abrangem solo compactado, pavimentos e serviços executados sobre estruturas ou superfícies já conformadas, foi adotado fr = 1,00 para todos os substratos. A escolha decorre da inexistência de referências bibliográficas específicas sobre capacidade de campo aplicável a substratos artificiais, asfálticos ou de concreto. Além disso, prevaleceu o entendimento de que superfícies compactadas ou seladas, como bases, sub-bases, revestimentos asfálticos ou de concreto e áreas de serviços diversos, não apresentam infiltração significativa de água. Nesses casos, a parcela da precipitação que não é eliminada por escoamento superficial tende a permanecer integralmente retida na superfície, razão pela qual foi atribuído fator máximo de retenção nessas etapas.*

245. *De acordo com os próprios autores utilizados no estudo (Andrade e Stone, 2011 – peça 139), a capacidade de campo é parâmetro agronômico que mede a quantidade de água que fica retida pelo solo após a drenagem de seu excesso e quando a taxa de movimento descendente (percolação) diminui acentuadamente, estado que geralmente é atingido de dois a três dias após a ocorrência de chuva ou irrigação em solos permeáveis, de estrutura e textura uniformes. Ainda segundo estes autores, trata-se de parâmetro que tem seu uso voltado para o manejo de culturas irrigadas, controle de lixiviação de nutrientes e pesticidas no solo e quantificação da recarga hídrica de aquíferos.*

246. *Não há, na literatura técnica, indicativo de uso da capacidade de campo para avaliar ou estimar impacto da chuva nas condições de trabalho do solo em obras rodoviárias, sendo, portanto, uma inovação da FGV nesse sentido.*

247. *Outra fragilidade é o uso de valores de "fator de permeabilidade" empregados na metodologia anterior do Sicro (0,50; 0,75; 1,00) para a validação dos valores de fr (0,49; 0,72; 1,00). Trata-se de validação circular, pois os valores antigos, já questionados pelo TCU (Relatório de Inspeção, peça 37), foram reafirmados sem validação independente por dados de campo.*

248. *Assim, constata-se que o conceito de capacidade de campo foi apropriado de um campo do conhecimento (agronomia) sem que houvesse esforço de validação empírica para o contexto de obras rodoviárias. A literatura citada pela própria FGV trata exclusivamente de solos em condições naturais, com perfis pedológicos íntegros e sob regimes de drenagem livre, situação radicalmente distinta da encontrada em frentes de serviço rodoviário. A simples adoção desses parâmetros, sem ensaios de campo ou estudos experimentais que confirmem sua aplicabilidade em camadas de solo trabalhadas ou compactadas, configura extrapolação teórica sem respaldo técnico adequado.*

III.2.3.3. Inconsistências na interação entre os parâmetros C e fr na fórmula do FIC

249. *A inserção conjunta de C e fr na expressão {1 + [(1 – C) × fr]} apresenta fragilidades*

adicionais, de natureza conceitual e matemática.

250. *Os coeficientes C foram medidos empiricamente na literatura hidrológica, através da integração de todos os processos de perda (infiltração, retenção e evaporação). Os valores de fr, por sua vez, foram derivados de parâmetros pedológicos (Θcc), sem calibração cruzada com os mesmos eventos que geraram os valores de C. Trata-se, portanto, de fatores que possuem calibração independente, sem consistência mútua documentada. Não há garantia de que o par (C, fr) seja internamente consistente, pois ambos foram obtidos em bases independentes e inseridos em fórmula multiplicativa, gerando produto sem respaldo físico verificado ou comprovado.*

251. *Outro ponto é que a expressão [(1 – C) × fr] busca representar, segundo o modelo, o percentual de água retida sob o substrato. Inexiste, todavia, função que converta essa fração volumétrica em tempo adicional de paralisação. A fórmula pressupõe, de modo implícito, a existência de relação linear e proporcional entre volume retido e extensão da paralisação, o que carece de fundamentação empírica e até mesmo teórica no estudo que fundamentou a nova formulação do FIC.*

252. *Menciona-se, ainda, que a interação entre C e fr pode produzir resultados contraintuitivos. Para solos arenosos, C é menor (mais infiltração, menos escoamento), o que torna (1 – C) maior para ser multiplicado por fr. Em determinadas combinações dos dados fixados no novo manual do Sicro (Tabelas 3 e 5, Vol. 4), solos arenosos, mais drenantes, e que, teoricamente, seriam menos impactados pelas chuvas, podem resultar em tempos de paralisação superiores aos de solos argilosos, conforme demonstrado na tabela a seguir:*

Tabela 19 – Combinações de C e fr para solos arenosos e argilosos (etapas 1 e 2):

Etapa/Declividade	***Tipo de superfície***	***C***	***fr***	***[(1 – C) × fr]***
Etapa 1	*arenoso*	*0,10*	*0,50*	*0,450*
< 5%	*argiloso*	*0,40*	*1,00*	*0,600*
Etapa 1	*arenoso*	*0,25*	*0,50*	*0,375*
5 a 10%	*argiloso*	*0,50*	*1,00*	*0,500*
Etapa 2	***arenoso***	*0,37*	*0,50*	***0,315***
< 5%	*argiloso*	*0,74*	*1,00*	*0,260*
Etapa 2	***arenoso***	*0,43*	*0,50*	***0,285***
5 a 10%	*argiloso*	*0,80*	*1,00*	*0,200*

Fonte: elaboração própria, a partir de dados das Tabelas 3 e 5, Vol. 4 – FIC, Manual do Sicro 2ª Ed./2025

253. *Conforme se observa, para a etapa 2, a parcela [(1 – C) × fr] de solos arenosos resulta em valores superiores aos de solos argilosos. O FIC resultante (maior para solos arenosos) contradiz a ideia que comumente se tem de que a chuva impacta menos a execução de obras em solos arenosos. O estudo da FGV não analisa ou discute esse tipo de interação e não verifica se os valores combinados de C e fr são mutuamente consistentes.*

254. *Ou seja, a interação dos fatores C e fr, introduzidos na nova metodologia do FIC, não se encontra documentada na literatura técnica consultada, nem foi testada empiricamente pela FGV. E não foram apresentados dados que indiquem que seu uso conjunto produz resultados compatíveis com a realidade operacional das obras.*

III.2.3.4. Majoração da paralisação não validada em dados reais

255. *A parcela multiplicadora {1 + [(1 – C) × fr]} introduz acréscimos significativos no FIC, cujo impacto varia conforme a etapa da obra e o tipo de solo da UF, conforme se observa na tabela a seguir, calculada a partir dos dados do Manual do Sicro/2025, para as possíveis combinações de C e fr.*

Tabela 20 – Possíveis combinações para a parcela {1 + [(1 – C) × fr]}

Estados (UF)	***Predominância***	***Etapa 1***	***Etapa 2***	***Etapa 3***	***Etapa 4***	***Etapa 5***
AC, AP, AM, CE, DF, ES, GO, MT,	*Solo argiloso*	*1,50*	*1,20*	*1,30*	*1,05*	*1,00*

MG, PA, PB, PE, PI, RJ, RS, RO, RR, SC, SE e TO						
AL, BA, MA, MS, PR, RN e SP	*Solo argilo-arenoso*	*1,4875*	*1,2025*	*1,30*	*1,05*	*1,00*
Impacto no FIC:		***até +50%***	***até +20,25%***	***+30%***	***+5%***	***0%***

Fonte: elaboração própria, a partir de dados das Tabelas 4 e 6, Vol. 4 – FIC, Manual do Sicro 2ª Ed./2025

256. *As majorações promovidas no FIC pelos fatores C e fr, consignadas na tabela acima, carecem de embasamento quantitativo. A FGV não realizou validações empíricas, como medições diretas em canteiros ou cruzamento com dados reais de produtividade, para atestar o impacto desses coeficientes no FIC.*

257. *Ademais, a expressão {1 + [(1 – C) × fr]} busca mensurar o tempo de recuperação da superfície de trabalho pós-chuva. Porém o estudo não decompôs o tempo de paralisação entre o evento pluviométrico e o período de recuperação. Essa análise seria indispensável para confirmar a existência de prolongamentos relevantes, quantificar sua magnitude e validar se os valores propostos refletem fielmente a ociosidade de equipes e equipamentos. Sem essa calibração operacional, a parcela majoradora funciona apenas como um acréscimo teórico baseado em parâmetros hidrológicos e pedológicos extrapolados e não confirmados. Na ausência de evidências de que esses prolongamentos efetivamente ocorram, a aplicação do modelo gera risco de elevação arbitrária e indevida dos custos improdutivos no orçamento.*

258. *Nesse contexto, questiona-se se o uso isolado do fator nd não seria suficiente para representar as paralisações efetivas. Calculado a partir de séries históricas de 30 anos em 1.807 estações, o nd reflete interrupções reais e já incorpora, intrinsecamente, os efeitos combinados de escoamento e retenção de água.*

III.2.4. Validação empírica do FIC inexistente e/ou insuficiente

259. *Neste tópico consolida-se análise transversal dos estudos contratados pelo Dnit junto à FGV, no âmbito dos Contratos 490/2021 e 647/2024, para demonstrar que a nova metodologia foi construída, em seus principais parâmetros, sem validação empírica adequada a partir de dados reais de paralisação por chuvas, apesar da existência de base documental de maior amplitude disponível nos sistemas corporativos do próprio Dnit.*

III.2.4.1. Disponibilidade dos diários de obra e dos relatórios pluviométricos em sistemas corporativos do Dnit

260. *A exigência de entrega do Diário de Obra e do Relatório Pluviométrico para o processamento das medições contratuais do Dnit não é recente. A Instrução de Serviço DG nº 01/2010 (peça 143, p. 1-17) instituiu o Diário de Obra como documento de preenchimento obrigatório e simultâneo à execução da obra (art. 13), condicionando expressamente o processamento das medições à sua atualização (art. 13, § 1º); e regulamentou o Relatório Pluviométrico (art. 20), com anotação diária dos períodos (horários) das ocorrências de chuva no trecho (art. 21). Desde então, ambos os documentos passaram a integrar o rol de anexos obrigatórios do processo de medição (art. 22, Anexos 05 e 07, respectivamente).*

261. *A obrigatoriedade foi mantida e refinada por normativos subsequentes, como na Instrução de Serviço DG nº 01/2014 (arts. 3º, VI; e 6º, I, "b", peça 143, p. 18-23) e na Instrução de Serviço DG/Direx nº 09/2017 (arts. 3º, VI; e 6º, I, "b", peça 143, p. 39-44), que atribuíram responsabilidades entre supervisora e fiscal do contrato acerca destes documentos.*

262. *Já a Instrução de Serviço DG nº 07/2015 (peça 143, p. 24-38), ao regulamentar o uso do Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), tornou obrigatório que o lançamento da medição de contratos de obras de engenharia compreendesse o "lançamento das informações registradas no Diário de Obras" e o "registro dos índices de pluviometria no período" (art. 16º, incisos II e IV).*

Além disso, reafirmou o Diário de Obra como fonte primária essencial para a elaboração da memória de cálculo das medições (art. 45), assim como, a obrigatoriedade da anotação conjunta de chuvas no Diário de Obras (art. 44) e o detalhamento do Relatório Pluviométrico para dirimir dúvidas de horários de chuva (art. 47).

263. *Por fim, a Instrução Normativa nº 57/2021 (peça 143, p. 45-63) consolidou todo o arcabouço normativo, mantendo a obrigatoriedade de lançar no SIAC tanto as informações do Diário de Obras quanto o registro dos índices de pluviometria (art. 10, incisos II e IV; e art. 11). O processamento das medições permaneceu estritamente vinculado à aprovação dos documentos previstos no suporte documental (art. 9º), instituindo um checklist em seu Anexo I, no qual constam o Diário de Obra (item 1) e o Relatório Pluviométrico (item 3).*

264. *Disso decorre que, pelo menos ao longo dos últimos dezesseis anos, todo contrato de obra rodoviária do Dnit objeto de medição gerou diários de obra e relatórios pluviométricos, a maioria arquivados eletronicamente nos processos de suporte documental do SEI (Sistema Eletrônico de Informações do Dnit). Tal base, formada pelo universo de contratos do órgão, é qualitativamente rica e imediatamente consultável, bastando acesso aos processos no SEI. A peça 138 (p. 1-4), traz exemplos de informações disponíveis, inclusive de próprios contratos adotados no estudo.*

265. *Além do SEI, o Dnit mantém, no seu Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC), relatórios pluviométricos de parte relevante dos contratos da autarquia, com informação sobre a ocorrência diária de chuvas, discriminada por turno, para todos os meses em que houve medição. Trata-se de base ampla e estruturada, acessível por consulta em tela ou por geração de relatório em PDF (exemplo nas páginas 5-7 da peça 138), que permitiria cruzamento com os diários de obra para caracterização precisa da relação entre precipitação, turno, tipo de serviço e paralisação efetiva.*

266. *A existência concomitante dessas duas fontes (diários de obra e pluviometria no SEI; além da pluviometria no SIAC) configura condição objetiva favorável à validação empírica da metodologia do FIC: (a) o universo amostral é significativamente amplo em relação ao total de contratos do Dnit; (b) a informação é primária, registrada no próprio canteiro; (c) a abrangência geográfica cobre todas as unidades da federação; (d) as tipologias de obra e os regimes pluviométricos estão representados; e (e) o acesso não demanda coleta em campo, restringindo-se à consulta de sistemas corporativos já mantidos pelo órgão.*

III.2.4.2. Amostragem efetivamente adotada pela FGV e a postura do Dnit

267. *Em contraste com a base disponível, a FGV utilizou amostragem declaradamente restrita. A consultora não menciona tentativa de extração de dados do SEI, relata apenas não ter encontrado informações sobre diários de obra e índices pluviométricos no SIAC com o acesso que lhe foi disponibilizado. Por essa razão, procedeu à extração de diários de obras do Sistema de Supervisão Rodoviária Avançada do Dnit (Supra), obtendo universo inicial de 73 contratos, dos quais foram baixados 1.418 arquivos mensais em PDF (peça 147, p. 91). A extração do conteúdo, realizada por meio de Reconhecimento Ótico de Caracteres (OCR) e rotinas em VBA, descartou parcela significativa do material manuscrito por ilegibilidade para os softwares de leitura.*

268. *A amostra final resultou em 7.749 diários transcritos, provenientes de apenas 30 contratos, no recorte temporal de julho/2020 a abril/2023, distribuídos em 15 Unidades da Federação. A composição por tipologia é fortemente enviesada: 24 contratos (80%) são do Crema (Contratos de Restauração e Manutenção), 3 de construção, 2 de restauração e 1 do Pato (Plano Anual de Trabalho e Orçamento). Destaca-se, conforme relatado nas análises do tópico III.2.1.1, que alguns contratos da amostra possuem registros inferiores a um mês.*

269. *Conforme já mencionado, a própria FGV concluiu pela insuficiência da amostra e, portanto, a descartou para a calibração matemática do novo FIC (peça 147, p. 102). Foram invocadas três justificativas técnicas: (a) falta de representatividade, reconhecendo-se que 30 contratos (predominantemente de manutenção) não refletiam o universo de contratações do Dnit; (b) falta de aderência entre os registros de paralisação e os limiares teóricos de precipitação do modelo; e (c) desconexão espacial entre estações pluviométricas oficiais e os trechos em obra, com a*

consequente recomendação, feita ao Dnit, de que, em contratações futuras, fossem exigidos pluviômetros nos canteiros.

270. *A postura do Dnit, diante desse diagnóstico, foi de aceitação das limitações. Em nenhum momento do processo de elaboração e aprovação dos estudos, conduzido pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT), exigiu-se da FGV que a amostra fosse ampliada ou recomposta a partir da consulta sistemática ao SEI ou ao SIAC. Nos pareceres de conformidade constantes do processo SEI 50600.028590/2021-87, a autarquia atestou que os relatórios atenderam plenamente à demanda contratual, sem óbice à aprovação da metodologia, e reconheceu como justificativa técnica suficiente a alegação da consultora de que o nd não seria recalibrado em decorrência da insuficiência de dados.*

271. *Tal postura é especialmente questionável quando se considera que: (a) os diários de obra estavam arquivados em formato eletrônico, ao menos desde a plena vigência da sistemática de suporte documental do SEI, sendo acessíveis à própria Administração e à consultora; (b) os relatórios pluviométricos, obrigatórios a cada medição, estavam em parte expressiva já estruturados no SIAC; e (c) a complementaridade entre as duas fontes permitiria construção de amostra com abrangência nacional, cobertura plurianual e diversidade tipológica, impossível de se obter por coleta externa de campo em prazo compatível com os contratos.*

272. *O descarte da amostra para calibração, combinado à ausência de qualquer esforço de ampliação, resulta em cenário em que a nova metodologia do FIC foi aprovada sem validação empírica efetiva, ainda que a base necessária à validação estivesse disponível e sob gestão do próprio órgão contratante.*

III.2.4.3. Reflexo das limitações amostrais sobre a validação de cada parâmetro

273. *A insuficiência amostral e o descarte dos diários de obra e relatórios pluviométricos para a calibração do modelo produziram os seguintes efeitos nos parâmetros do novo FIC:*

***a)** fator de intensidade de chuvas (nd padrão e nd geotécnico): os limiares de precipitação herdados da metodologia anterior foram integralmente mantidos, sem recalibração para as novas condições de aplicação, notadamente para o nd geotécnico. A insuficiência de dados foi invocada, simultaneamente, para justificar a não recalibração e para preservar os parâmetros originais, de modo que o principal fator do FIC permaneceu sem confirmação empírica, conforme demonstrado no item III.2.1. Uma amostra ampliada, com cobertura nacional e plurianual, permitiria aferir a adequação dos limiares e a própria pertinência da criação do nd geotécnico.*

***b)** fator da natureza da atividade (fa): a reclassificação das composições para o modelo binário foi promovida sem apoio nos registros operacionais disponíveis, conforme demonstrado no item III.2.2. Ademais, a amostra utilizada, restrita em número de contratos e concentrada em uma única tipologia contratual, é incompatível com a pretensão de generalizar a nova classificação para todo o repertório de serviços do Sicro.*

***c)** Coeficiente de deflúvio (C) e fator de retenção (fr): a parcela majoradora foi construída sobre bases exclusivamente teóricas, sem qualquer aferição em dados operacionais, conforme demonstrado no item III.2.3. Não se realizou a caracterização temporal das paralisações registradas nos diários, única via apta a verificar se o prolongamento pós-chuva que esses parâmetros pretendem representar efetivamente ocorre e em que magnitude. A ampliação da amostra viabilizaria tal análise, cuja ausência converte a majoração em acréscimo teórico desprovido de respaldo quantitativo.*

III.2.4.4. Persistência do apontamento constante do Relatório de Inspeção do TCU

274. *No Relatório de Inspeção (peça 37, item II.4, p. 52-59), elaborado em atendimento ao parágrafo 99 do Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário (Rel. Benjamin Zymler), esta unidade técnica apontou, dentre outros, a ausência de fundamentação objetiva para definição dos valores dos parâmetros de cálculo do FIC, inclusive do fator de intensidade de chuvas (nd). À época, o próprio Dnit reconheceu que os parâmetros haviam sido definidos "com base na experiência técnica dos diversos atores envolvidos no processo de elaboração e validação da metodologia", sem estudo específico baseado em aferições de produtividade em diferentes regimes pluviométricos.*

275. *A revisão metodológica conduzida nos Contratos 490/2021-00 e 647/2024-00 tinha, dentre seus objetivos declarados, o endereçamento dessas fragilidades. Contudo, da análise efetuada nos tópicos precedentes, conclui-se que a insuficiência subsiste. Os limiares de 5 mm e 20 mm permanecem desprovidos de fundamentação quantitativa específica, a despeito da criação do nd geotécnico – que, na prática, torna tais limiares três vezes mais sensíveis sobre a mesma precipitação diária, sem qualquer validação. No mesmo sentido, a substituição de fp e fe pelos novos fatores C e fr, embora formalmente distinta, importa reedição da opção metodológica anterior de adoção de parâmetros sem ensaios de campo e sem cruzamento com dados operacionais.*

276. *Nesse cenário, o achado consignado no Relatório de Inspeção permanece aplicável à nova metodologia do FIC, com a ressalva de que o contexto atual é, sob a ótica da disponibilidade de dados, menos favorável ao Dnit: ao tempo do Acórdão 971/2020, a dificuldade alegada era a ausência de memória de cálculo do estudo original do Centran; hoje, a limitação alegada é a própria insuficiência da amostra que a consultora construiu, a despeito de base substancialmente mais ampla estar disponível no SEI e no SIAC.*

III.2.5. Síntese conclusiva sobre o FIC

277. *Da análise da nova metodologia do Fator de Influência de Chuvas, conclui-se que, embora a revisão promovida pelo Sicro/2025 tenha buscado aperfeiçoar a forma de mensuração dos efeitos da chuva sobre a produtividade das obras rodoviárias, os principais parâmetros adotados permanecem apoiados em premissas insuficientemente demonstradas, com limitada aderência aos dados reais de campo e sem validação empírica compatível com a relevância orçamentária do modelo.*

278. *Quanto ao fator de intensidade de chuvas (nd), tratado no item III.2.1, verifica-se que o nd padrão apresenta alguma compatibilidade com os percentuais de paralisação observados nos diários de obra, especialmente quando comparado às paralisações totais e parciais efetivamente registradas. Contudo, a criação do nd geotécnico não se mostrou adequadamente justificada, pois seus valores resultam significativamente superiores aos dados reais de paralisação e decorrem da aplicação dos mesmos limiares de 5 mm e 20 mm sobre a precipitação diária integral, sem recalibração específica para o contexto de serviços geotécnicos ou comprovação de que chuvas ocorridas fora do turno de trabalho produzam, de modo sistemático, paralisação no dia seguinte. Dessa forma, entende-se necessário ouvir o Dnit acerca da ausência de suficiente justificativa para a criação do nd geotécnico.*

279. *Em relação ao fator natureza da atividade (fa), tratado no item III.2.2, conclui-se que a substituição da escala graduada anteriormente existente por modelo binário não representa adequadamente a realidade operacional das obras. A reclassificação de elevado número de composições para fa = 1 ampliou substancialmente o universo de serviços considerados totalmente paralisáveis por chuva, ao mesmo tempo em que eliminou a representação de impactos parciais. Os registros dos diários de obra indicam, entretanto, que diversos serviços classificados como integralmente paralisáveis foram executados em dias chuvosos, o que evidencia que a chuva, em muitos casos, reduz produtividade ou condiciona etapas específicas, mas não impede necessariamente a execução integral da atividade como o modelo binário prevê. Diante do exposto, entende-se necessário ouvir o Dnit, para que se manifeste sobre as alterações promovidas no parâmetro.*

280. *No que se refere ao coeficiente de deflúvio (C) e ao fator de retenção (fr), abordados no item III.2.3, conclui-se que a nova parcela multiplicadora introduzida na fórmula do FIC representa inovação metodológica de fundamentação frágil. Os valores de C foram extraídos de referências heterogêneas, de contextos, escalas e finalidades distintas, enquanto o fr foi construído a partir de conceitos agronômicos de capacidade de campo, sem demonstração de aderência ao ambiente de obras rodoviárias. Além disso, a interação matemática entre C e fr não foi validada com dados operacionais e pode produzir acréscimos expressivos no FIC, inclusive de até 50%, sem comprovação de que tais majorações correspondam a tempo real de paralisação ou de recuperação da frente de serviço após a chuva. Dessa forma, entende-se necessário ouvir o Dnit sobre as impropriedades*

apontadas na fundamentação destes parâmetros.

281. *Por fim, quanto à validação empírica da metodologia, discutida no item III.2.4, conclui-se que a nova formulação do FIC não superou a fragilidade central já apontada anteriormente pelo TCU: a ausência de fundamentação objetiva, baseada em aferições de produtividade e paralisação em campo, para os parâmetros utilizados. A amostra de diários de obra analisada pela FGV foi tida como insuficiente e descartada para calibração do modelo, sem que tenha sido promovida ampliação a partir das bases disponíveis no SEI e no SIAC, embora tais sistemas contenham diários de obra e relatórios pluviométricos aptos a subsidiar análise mais abrangente. Por esses motivos, entende-se necessário ouvir o Dnit acerca da ausência de validação empírica da nova metodologia do FIC.*

282. *Verifica-se, ademais, que a limitação amostral não apenas comprometeu a validação dos parâmetros adotados, como também representou perda de oportunidade de aprimoramento da modelagem do Sicro, direcionando o estudo para viés excessivamente teórico, em detrimento da exploração de base de dados concreta, abrangente e disponível nos sistemas corporativos do próprio Dnit. A utilização sistemática dos diários de obra e relatórios pluviométricos, com granularidade por turno, tipologia de serviço e localização geográfica, permitiria a construção de **modelo estatístico** capaz de refletir com maior precisão a dinâmica real das paralisações por chuva, respondendo de forma mais direta à determinação contida no parágrafo 99 do Voto condutor do Acórdão 971/2020-TCU-Plenário.*

283. *Diante do exposto, entende-se cabível ouvir o Dnit sobre a possibilidade de revisão da metodologia do FIC, migrando a modelagem para um viés baseado em análise das paralisações reais por tipologia de obra e região, a partir dos dados disponíveis nos sistemas corporativos da autarquia.*

IV. Administração Local

284. *Examina-se, neste tópico, se as alterações promovidas na 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025, Volume 07, peça 133), assim como as justificativas apresentadas pelo Dnit atendem, nos aspectos conceitual e quantitativo, aos achados registrados pelo TCU no Relatório de Fiscalização 219/2020 (peça 37) quanto à metodologia de composição da Administração Local, os quais indicaram a ausência de fundamentação objetiva e de metodologia dotada de rigor estatístico para os parâmetros adotados.*

285. *A análise abrange os cinco apontamentos do achado II.3 do referido relatório, a saber: dimensionamento da parcela fixa; quantificação do custo das equipes de controle tecnológico; limites entre as faixas do porte das obras; dimensionamento da equipe de topografia; e, estimativa do percentual de 5% de despesas diversas.*

IV.1. Dimensionamento da parcela fixa

IV.1.1. Metodologia questionada

286. *No Sicro/2017 (1ª edição), a parcela fixa da administração local compreende a mão de obra de gerenciamento da obra que não está sujeita a variação com a quantidade de serviços, sendo o dimensionamento da equipe definido por natureza (construção/restauração/conservação) e porte (pequeno/médio/grande), conforme a Tabela 15 do manual, definida como "equipe referencial mínima", reproduzida a seguir:*

Tabela 21 – Parcela fixa de administração local das obras rodoviárias no Sicro/2017

Descrição dos Itens	***Construção / Restauração***			***Conservação***
	Pequeno Porte	***Médio Porte***	***Grande Porte***	
Gerência Técnica – Geral				
Engenheiro chefe	*-*	*1,0*	*1,0*	*-*
Engenheiro supervisor	*1,0*	*-*	*-*	*1,0*
Encarregado geral	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Técnico em meio ambiente	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Motorista	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*

Secretária	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*1,0*
Veículo leve - 53 kW	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*1,0*
Ônibus coletivo	*1,0*	*2,0*	*3,0*	*-*
Micro ônibus coletivo	*-*	*-*	*-*	*1,0*
Gerência Técnica – Auxiliar				
Engenheiro auxiliar	*-*	*1,0*	*2,0*	*-*
Auxiliar técnico	*2,0*	*3,0*	*4,0*	*-*
Veículo leve - 53 kW	*-*	*1,0*	*2,0*	*-*
Gerência Administrativa – Geral				
Chefe do setor administrativo	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Encarregado administrativo	*-*	*1,0*	*1,0*	*-*
Porteiro	*2,0*	*4,0*	*8,0*	*-*
Vigia	*2,0*	*4,0*	*8,0*	*-*
Motorista	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Veículo leve - 53 kW	*1,0*	*2,0*	*2,0*	*1,0*
Gerência Administrativa – Auxiliar				
Auxiliar administrativo	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*1,0*
Faxineiro	*1,0*	*2,0*	*3,0*	*1,0*

Fonte: Manual do Sicro/2017, Vol. 08, Tabela 15 (p. 59-60).

287. Como resultado da inspeção realizada, o TCU apontou a ausência de fundamentação objetiva para o dimensionamento da parcela fixa, uma vez que os quantitativos acima foram definidos a partir de elementos subjetivos, como experiência de servidores e consenso de câmaras técnicas, sem metodologia dotada de rigor estatístico, conforme detalhado nos §§ 206-207 do Relatório de Fiscalização (peça 37).

288. Na 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025 – peça 133), a parcela fixa para obras rodoviárias passou a ser constituída da seguinte forma:

Tabela 22 – Parcela fixa de administração local das obras rodoviárias no Sicro/2025.

Descrição	***Construção / Restauração***			***Conservação***
	Pequeno Porte	***Médio Porte***	***Grande Porte***	
Gerência Técnica – Geral				
Engenheiro chefe	*-*	*1,0*	*1,0*	*-*
Engenheiro supervisor	*1,0*	*-*	*-*	***0,25***
Encarregado geral	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Técnico ambiental	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Motorista de ônibus - mensalista	*1,0*	***2,0***	***3,0***	***1,0***
Motorista veículo especial com periculosidade	***1,0***	***1,0***	***1,0***	*-*
~~*Secretária*~~	~~*1,0*~~	~~*1,0*~~	~~*1,0*~~	~~*1,0*~~
Veículo leve (sem motorista)	*2,0*	*2,0*	*2,0*	***0,25***
Ônibus - 46 passageiros (sem motorista)	*1,0*	*2,0*	*3,0*	*-*
Miniônibus - 30 passageiros (sem motorista)	*-*	*-*	*-*	*1,0*
Caminhão comboio - 5.000L (sem motorista)	***1,0***	***1,0***	***1,0***	*-*
Gerência Técnica – Auxiliar				
Engenheiro auxiliar	*-*	*1,0*	*2,0*	*-*
Auxiliar técnico	*2,0*	*3,0*	*4,0*	*-*

Veículo leve (sem motorista)	*-*	*1,0*	*2,0*	*-*
Gerência administrativa – Geral				
Chefe do setor administrativo	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*-*
Encarregado administrativo	*-*	*1,0*	*1,0*	*-*
Porteiro	*2,0*	*4,0*	***6,0***	*-*
Vigia	*2,0*	*4,0*	***6,0***	*-*
Veículo leve (sem motorista)	*1,0*	***1,0***	***1,0***	*1,0*
Gerência Administrativa – Auxiliar				
Auxiliar administrativo	***1,0***	***1,0***	***1,0***	*1,0*
Almoxarife	***1,0***	***1,0***	***1,0***	***1,0***
Faxineiro	*1,0*	*2,0*	*3,0*	*1,0*

Fonte: Manual do Sicro/2025, Vol. 07, Tabela 5 e 6 (peça 133, p. 49-50).

289. A seguir são apresentadas as alterações principais e respectivas justificativas apresentadas no Apêndice A do 3º Relatório Final 01-10.2022 FGV IBRE SIMG 441/2023 (item não digitalizável da peça 148).

a) exclusão da secretária: atribuições sobrepostas às do auxiliar administrativo, que já absorve essas tarefas; a remoção eliminou redundância e alinhou a metodologia à Engenharia Consultiva;

b) exclusão do motorista de veículo leve: as campanhas de campo (CCDC) constataram que a própria equipe técnica (habilitada na categoria "B") conduz os veículos leves, tornando o motorista exclusivo ocioso e antieconômico;

c) substituição do motorista "genérico" por funções específicas – Motorista de Ônibus e Motorista de Veículo Especial com periculosidade: decorrência da exclusão acima, os motoristas remanescentes foram classificados conforme o veículo; o de ônibus exige categoria "D" e o de veículo especial opera o caminhão comboio de combustível;

d) inclusão de caminhão comboio de 5.000 litros (todos os portes, exceto conservação): por abastecer várias máquinas simultaneamente, alocá-lo nas CCUs gerava imprecisão e risco de superestimativa, sendo realocado para a parcela fixa;

e) substituição de auxiliar administrativo por almoxarife (construção/restauração) e inclusão de almoxarife (conservação): pela CBO (Classificação Brasileira de Ocupações), estocagem e conferência de insumos são exclusivas do almoxarife, e não do auxiliar administrativo; na construção/restauração reduziu-se o auxiliar de 2 para 1 com inclusão do almoxarife, e na conservação incluiu-se o almoxarife pela mesma razão;

f) inclusão de motorista de ônibus (conservação): o miniônibus passou a ser cotado "sem motorista", exigindo o operador na planilha de mão de obra direta;

g) redução de 2 para 1 veículo leve administrativo (médio e grande porte): pela CBO, o encarregado administrativo tem atividades de escritório, sem deslocamento frequente às frentes, o que não justificava veículo exclusivo;

h) redução de 8 para 6 vigias e de 8 para 6 porteiros (grande porte): as visitas de campo indicaram que 8 profissionais estavam superdimensionados, bastando 6 para a demanda;

i) redução da dedicação do engenheiro supervisor e de seu veículo de 1,0 para 0,25 (conservação): observância do art. 8º da Instrução Normativa Dnit nº 62/2021, que prevê dedicação de 0,25 em orçamentos de conservação (Pato e Proarte), por se tratar de acompanhamento gerencial parcial.

290. Quanto ao impacto financeiro das alterações promovidas na parcela fixa da administração local de obras rodoviárias, a análise de custos apresentada no estudo da FGV indicou uma redução de 12,01%, 9,54% e 7,80%, para obras de construção/restauração de pequeno, médio e grande porte, respectivamente (Tabela 45, peça 148, p. 96). Já para obras de conservação a redução na parcela fixa foi de 38,85% (Tabela 44, peça 148, p. 95).

IV.1.2. Análise

291. Verifica-se que as alterações promovidas na parcela fixa dividem-se entre ajustes de

natureza classificatória ou normativa, conceitualmente consistentes, e ajustes quantitativos que reincidem na fragilidade metodológica do achado.

292. *A exclusão da secretária (item a) e do motorista de veículo leve (item b) estão conceitualmente bem fundamentadas, pois se amparam na sobreposição de atribuições aferida pela CBO. O mesmo vale para a inclusão do almoxarife (item e), que corrige uma lacuna funcional real (recepção e controle de estoque não cobertos pelas CBO 4101-05 e 4110-05).*

293. *Estão igualmente justificadas a substituição do motorista "genérico" por funções específicas (item c), a realocação do caminhão comboio de 5.000 l para a parcela fixa (item d), a inclusão do motorista de ônibus na conservação (item f) e a redução de 2 para 1 veículo leve administrativo (item g), todas decorrentes de reclassificação funcional coerente: vinculação do motorista ao veículo conduzido, deslocamento do comboio que abastece múltiplas máquinas (evitando imprecisão e superestimativa nas CCUs), cotação do miniônibus "sem motorista" e alinhamento da frota à natureza predominantemente interna das atividades do encarregado administrativo, conforme a CBO. No mesmo sentido, a redução da dedicação do engenheiro supervisor e de seu veículo de 1,0 para 0,25 na conservação (item i) observa parâmetro normativo expresso (art. 8º da IN Dnit nº 62/2021).*

294. *Já a redução de 8 para 6 vigias e de 8 para 6 porteiros no grande porte (item h) ampara-se unicamente em "visitas de campo" que teriam indicado superdimensionamento, sem demonstração quantitativa do parâmetro adotado, incorrendo na mesma fragilidade metodológica que motivou o apontamento original.*

295. *Além disso, o quantitativo remanescente da parcela fixa permanece sem demonstração quantitativa. A justificativa apresentada pelo Dnit migrou de "experiência e consenso" (Relatório de Fiscalização, peça 37, § 207) para "campanhas de coleta de dados de campo e consulta a técnicos" (FGV IBR SIMG 441/2023, peça 148, p. 80); contudo, os dados dessas campanhas não foram apresentados no estudo, o que mantém o apontamento inicial acerca da inexistência de fundamentação objetiva e de metodologia dotada de rigor estatístico para os quantitativos da equipe referencial mínima.*

296. *Importante registrar que, embora o estudo da FGV cite ter mobilizado amostra de 10.034 contratos do SIAC, dos quais 6.989 são obras de engenharia, reduzidos a 722 contratos tratados, essa base foi empregada para validar os limites das faixas de porte das obras (apontamento discutido no item IV.3 deste exame). A amostra não foi usada para derivar quantos profissionais a parcela fixa deve conter em cada faixa, ou seja, o robusto tratamento de dados não fundamentou o dimensionamento da parcela fixa, pois mede objeto diverso.*

297. *Assim, conclui-se que o achado II.3.1 foi parcialmente atendido, pois houve efetiva redução do custo da equipe referencial mínima, originada de ajustes devidamente justificados, contudo, para o quantitativo remanescente, a fundamentação estatística do dimensionamento – ponto central do apontamento – não foi constituída, persistindo a definição da equipe referencial mínima de base não estatística.*

298. *Cumpre assinalar que a análise acima se estende às demais tipologias de obra, visto que possuem estrutura e fundamentação semelhantes.*

IV.2. Quantificação do custo das equipes de controle tecnológico

IV.2.1. Metodologia questionada

299. *O custo das equipes de controle tecnológico é função do parâmetro QE, que representa a quantidade de serviços que uma equipe tem a capacidade de ensaiar (ou testar) em uma jornada de trabalho mensal padronizada de 182,49 horas.*

300. *No Sicro/2017 (Volume 08, item 2.3.2), o seu valor é obtido a partir das equações que relacionam a produção horária do serviço, a quantidade e a frequência de ensaios determinadas em norma e o tempo de realização de cada ensaio.*

301. *O TCU apontou a ausência de memória consolidadora e de base objetiva para o QE, então fundado em parâmetros herdados do Sicro 2 e em consultas informais (conforme § 221 da peça*

37):

(...) verificam-se diversas planilhas contendo aferições de produtividades (...). Não foi apresentada, no entanto, memória consolidadora dessas aferições, nem documentação formal conclusiva sobre o estudo, de forma que resta prejudicada a comprovação da adequação dos valores de QE adotados.

302. *Para o Sicro/2025, o estudo da FGV promoveu a revisão do QE para todos os grupos de serviço. A metodologia consolidou todo o cálculo em planilha única (Apêndice E, item não digitalizável da peça 148), a partir das seguintes etapas: i) verificação dos ensaios do Dnit/DNER equivalentes a normas ABNT, com prioridade aos normativos do Dnit; ii) agrupamento por similaridade de serviços/tipo de controle, compatibilizando produções horárias; iii) leitura das Especificações de Serviço (ES) para coletar tipo, quantidade, frequência e unidade dos ensaios, alimentando o plano de amostragem; iv) reaproveitamento dos tempos de mão de obra/equipamento já existentes do sistema, além da consulta a laboratoristas e técnicos; e v) reunião com o Dnit para validar a inclusão de novos ensaios.*

303. *No estudo, as equações foram explicitadas (eq. 1 a 7, peça 148, p. 99-100), sendo que o QE decorre de: produção mensal teórica Pm = Ph × 182,49; quantidade de cada ensaio Ui = Pm × Fi (frequência normativa); tempo Ti = Ui × ti (tempo unitário do ensaio); tempo total TT = ΣTi; equipe EPm = TT / 182,49; e QE = Pm / EPm.*

304. *Quanto aos tempos de ciclo (ti), o estudo reconhece expressamente (item 3.3.2) que "não se tem definido uma forma clara para calcular os tempos e nem uma base de dados com os tempos médios para aparelhagem e equipamentos laboratoriais", e que a maioria dos tempos "foi extraída dos estudos especiais do Contrato n° 327/2012" (item 3.3.5), sendo o tempo de mão de obra dividido por 3 (equipe de 1 laboratorista + 2 auxiliares).*

305. *O recálculo do QE alcançou 61 grupos de serviços e introduziu 13 novos, com amplitude de variação do QE de −83% a +397% em relação ao Sicro/2017. Já o impacto das modificações em orçamento de referência indicou acréscimo de 17,07% no laboratório de solos, de 36,18% no laboratório de asfaltos e de 40,30% no laboratório de concreto (Tabela 72, peça 148, p. 144).*

IV.2.2. Análise

306. *A revisão promovida pela FGV representa avanço substantivo em relação ao Sicro/2017. Os tipos, universos amostrais e frequências dos ensaios passaram a derivar diretamente de normativos, conferindo base objetiva e rastreável ao parâmetro QE, com o cômputo consolidado em planilha única e equações explícitas. O volume documental é expressivo – 140 normativos (Dnit, DNER e ABNT) e 877 registros de planos de amostragem (ensaio × serviço × frequência) –, o que supre a ausência de memória consolidadora apontada pelo TCU. A amplitude da variação resultante nos valores de QE (de −83% a +397%) evidencia que os valores do Sicro/2017 destoavam, de fato, da aplicação criteriosa das normas, o que confirma a pertinência da revisão.*

307. *Subsiste, contudo, elo metodológico frágil. Os tempos de ciclo dos ensaios (t_i), variável determinante no cálculo do Q_E, foram majoritariamente herdados dos estudos especiais do Contrato 327/2012, os mesmos já empregados no Sicro/2017 conforme admitido pela própria FGV, que reconhece inexistir "forma clara para calcular os tempos" ou "base de dados com os tempos médios" (peça 148, p. 105). Trata-se, portanto, de dados desprovidos de campanha de medição em campo por amostragem, fragilidade que pode ter comprometido o resultado alcançado e, consequentemente, a comprovação da adequação dos valores de Q_E adotados.*

308. *Conclui-se, assim, que o achado II.3.2 foi atendido em grande parte, mas não em sua totalidade. Embora a memória consolidadora tenha sido entregue e o escopo de ensaios definido de forma objetiva e rastreável, não houve validação empírica dos tempos de ciclo (nem mesmo amostral) via medições de campo.*

IV.3. Limites entre as faixas do porte das obras

IV.3.1. Metodologia questionada

309. *O Sicro classifica as obras em pequeno, médio e grande porte, a partir da natureza e do parâmetro "extensão/ano" (extensão total do empreendimento, dividido pelo prazo em anos). Os*

limites adotados constam da tabela a seguir e são idênticos nos manuais de 2017 e 2025.

Tabela 23 – Limites de porte (idênticos nas 1ª e 2ª edições do Sicro)

Natureza	***Extensão por Ano***		
	Pequeno	***Médio***	***Grande***
Construção rodoviária (km/ano)	*≤ 15*	*15 – 30*	*> 30*
Restauração rodoviária (km/ano)	*≤ 20*	*20 – 40*	*> 40*
Construção de OAE (m/ano)	*≤ 150*	*150 – 300*	*> 300*
Recup./reforço/alarg. de OAE (m/ano)	*≤ 200*	*200 – 400*	*> 400*
Construção ferroviária (km/ano)	*≤ 15*	*15 – 30*	*> 30*

Fontes: Sicro/2017, Vol. 08 (Tab. 12-14); Sicro/2025, Vol. 07 (Tab. 1-3).

310. O relatório da inspeção realizada (peça 37, §§ 227-228) apontou ausência de fundamentação objetiva para o estabelecimento dos limites entre as faixas do porte das obras, caracterizada por três deficiências: (a) ausência de memória consolidadora e documento conclusivo; (b) impossibilidade de estabelecer correlação entre os dados e características que justifiquem o enquadramento, limitando-se as planilhas a relacionar extensões e prazos; e (c) a aparente definição do pico do gráfico como limite entre pequeno e médio porte, sem qualquer cálculo para o limite entre médio e grande porte.

311. Em síntese, o apontamento exige que os limites resultem de um critério objetivo de partição dos dados (e não de uma escolha visual ou arbitrária), guardando correlação com características relevantes das obras e abrangendo, de modo demonstrado, tanto o limite entre pequeno e médio porte quanto o limite entre médio e grande porte.

312. Do cotejo entre as duas edições do manual do Sicro, verifica-se que os limites de porte não foram alterados. A novidade introduzida pela 2ª edição em relação ao porte das obras refere-se apenas à criação da classe das "intervenções pontuais", detalhada adiante.

313. Porém o estudo da FGV que fundamentou a nova edição (FGV IBR SIMG 441/2023, seção 2.2, peça 148, p. 35) promoveu análise acerca do tema, mediante revisão bibliográfica, diagnóstico de relevante amostra de contratos e tratamento estatístico de dados. A base de dados do estudo partiu de 10.034 contratos extraídos do SIAC (período de 1989 a 2022); filtrou 6.989 obras de engenharia (das quais 98,07% rodoviárias); associou cada contrato a uma natureza de obra do Sicro; e, retidos apenas os contratos concluídos ou encerrados, chegou ao conjunto final de 722 contratos.

314. Sobre esse conjunto, o tratamento de dados consistiu, em essência, em quatro etapas. Primeiro, calculou-se a extensão por ano (extensão ÷ prazo) de cada contrato, em duas versões: a prevista (com base no prazo contratual) e a executada (com base na duração real). Em seguida, aplicaram-se os testes de Shapiro-Wilk e de Kolmogorov-Smirnov, descritos no relatório como destinados à verificação de normalidade e à exclusão de outliers. Por fim, "classificou-se os portes das obras dos contratos a partir da classificação do Sicro", mediante o uso de painel elaborado a partir do Power BI (peça 148, p. 38-39 e Anexo A – item não digitalizável da peça 148).

315. Com base nesse esforço, a conclusão do Dnit/FGV registrada na peça 65 (item c.3) é de conformidade:

(...) após análise dos dados e consulta bibliográfica, concluiu-se que a atual classificação das faixas de porte de obras está em conformidade com os contratos executados. Contudo, identificou-se a necessidade de inclusão de uma classificação que abranja obras de menor vulto (...) 'intervenções pontuais'.

IV.3.2. Análise

316. Constata-se, inicialmente, inadequação metodológica: (1º) adotar os limites preexistentes; (2º) aplicá-los aos 722 contratos; (3°) contar quantos caíram em cada faixa (4º) declarar conformidade. Os limites não foram derivados dos dados; foram impostos a eles. Trata-se de

validação circular, uma vez que qualquer conjunto de limites "classificaria" a amostra em três faixas. A mera existência de uma distribuição resultante não comprova que os cortes escolhidos sejam os corretos.

317. *Os testes mencionados (Shapiro-Wilk e Kolmogorov-Smirnov) nada dizem sobre onde devem recair os limites, pois destinam-se a verificar a normalidade dos dados e identificar outliers. O tratamento subsequente (Power BI) foi meramente descritivo (tendências, dispersão, médias). Não há, no estudo, técnica estatística de partição ótima (quebras naturais, agrupamento, análise de pontos de corte) que produza os limites a partir da estrutura dos dados.*

318. *Para verificar se os limites do Sicro correspondem à estrutura efetiva dos dados, aplicou-se aos próprios contratos do estudo (construção e restauração rodoviária, que possuem amostra maior) um conjunto de métodos objetivos de partição nas amostras (peça 140). Cada amostra foi tratada de forma independente, sobre a variável extensão executada por ano. Os pontos de corte foram calculados por duas técnicas de quebras naturais: K-Means 1D e Jenks. A tabela apresentada a seguir confronta os limites adotados pelo Sicro com os resultados obtidos dos métodos de partição.*

Tabela 24 – Limites adotados versus limites estatísticos (extensão/ano - executada).

Natureza da obra	***Origem do Limite***	***Limite 1 (Peq|Méd) km/ano***	***Limite 2 (Méd|Gde) km/ano***
Construção Rodoviária	***Sicro (adotado)***	***15,00***	***30,00***
	Método K-Means 1D	*11,82*	*24,19*
	Método Jenks	*10,82*	*23,18*
Restauração Rodoviária	***Sicro (adotado)***	***20,00***	***40,00***
	Método K-Means 1D	*28,01*	*67,06*
	Método Jenks	*27,88*	*64,55*

Fonte: Análise dos limites de porte de obras (peça 140).

319. *Constata-se que os limites adotados não coincidem com as quebras naturais dos dados, calculados por metodologias estatísticas. Na construção rodoviária, o agrupamento ótimo separa as classes, aproximadamente, em 11 e 24 km/ano (contra 15 e 30); na restauração, em 28 e 67 km/ano (contra 20 e 40). A divergência é especialmente acentuada no limite superior para as obras de restauração, justamente o ponto em que o TCU consignou a ausência de qualquer cálculo (deficiência "c"). A consequência prática é de que, enquanto os limites do Sicro enquadram 111 dos 284 contratos de restauração (executados) como de grande porte, os métodos estatísticos enquadrariam apenas 53.*

320. *Outro ponto que evidencia a fragilidade do critério de classificação adotado, relatado pela própria FGV (apresentação Power BI, Apêndice A, item não digitalizável da peça 148), é a constatação de que parte expressiva dos contratos muda de porte entre o previsto e o executado, quase sempre para um porte inferior:*

Tabela 25 – Migração de porte de obra entre o previsto e o executado

Natureza da obra	***Nº contratos***	***Migram de porte***	***Para porte inferior***	***Para porte superior***
Construção Rodoviária	*120*	*48*	*45*	*3*
Restauração Rodoviária	*284*	*62*	*46*	*16*
Duplicação Rodoviária	*70*	*24*	*23*	*1*
Construção OAE	*28*	*11*	*10*	*1*
Recuperação OAE	*33*	*7*	*5*	*2*
Construção Ferroviária	*5*	*2*	*1*	*1*
Total	*540*	*154*	*130*	*24*
%		*28,5%*	*24,1%*	*4,4%*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Apêndice A - FGV IBR SIMG 441/2023, item não

digitalizável da peça 148.

321. Os dados do estudo mostram que 28,5% dos contratos analisados (154 de 540) mudaram de faixa de porte e que, destas migrações, 84% (130 de 154) são para um porte inferior.

322. Isso mostra que a variável extensão por ano é volátil e que a metodologia superestima o porte em percentual significativo das obras, o que tende a elevar indevidamente os seus orçamentos de referência, visto que repercute diretamente na estimativa de custo das seguintes parcelas (relevantes) do empreendimento:

i) administração local: o dimensionamento e os custos da equipe responsável por gerir a obra são diretamente condicionados ao seu porte. A chamada "parcela fixa" da administração local (que abrange a gerência técnica e administrativa, bem como os veículos e equipamentos de apoio) possui quantitativos de profissionais estabelecidos de acordo com o porte da obra;

ii) canteiro de obras: o dimensionamento (e, consequentemente, o custo estimado) das instalações físicas que compõem o canteiro variam em função da natureza e do porte da obra. O porte define os critérios de ocupação e as áreas de referência para a construção de escritórios, seções técnicas, ambulatórios, depósitos de cimento, almoxarifados e instalações de topografia. O porte do empreendimento também determina a diferenciação dos padrões construtivos (provisório ou permanente) exigidos para as instalações industriais;

iii) mobilização e desmobilização: o porte do empreendimento define o nível de complexidade e o custo estimado das operações exigidas para o transporte de recursos até o local da obra. O porte também é um fator determinante para influenciar a escolha dos equipamentos que serão empregados na execução dos serviços;

iv) benefícios e despesas indiretas: a taxa de BDI varia em função do porte da obra. O detalhamento do porte impacta diretamente parcelas vitais do preço de venda, definindo os percentuais que serão adotados para cobrir despesas com a administração central e a estipulação da margem de lucro;

v) supervisão de obras (engenharia consultiva): nos serviços de supervisão de engenharia, o porte da obra é o parâmetro utilizado para dimensionar a equipe fixa e as equipes vinculadas às frentes de serviço.

323. Observa-se que, à exceção do BDI, todas as demais parcelas listadas acima têm seu custo estimado acrescido no orçamento referencial quando a obra é classificada em porte superior ao seu porte real observado na execução, por isso a relevância do correto enquadramento.

324. Questiona-se, também, a eventual ausência de nexo causal para o porte da obra, uma vez que a classificação permanece atrelada apenas a dois fatores: a sua natureza e a extensão executada por ano. O critério ignora outras características potencialmente determinantes para a gestão, como a complexidade técnica, o número de frentes de serviço simultâneas, o efetivo de pessoal e equipamentos mobilizados, o volume real de serviços ou o montante de recursos envolvidos. Persiste, assim, a deficiência "b" apontada pelo TCU: a classificação reduz-se a uma relação entre extensão e prazo, sem vínculo com aquilo que efetivamente diferencia uma obra de outra do ponto de vista gerencial.

325. Para responder ao apontamento, a fundamentação dos limites deveria demonstrar que, a partir de determinados patamares de extensão por ano, ocorre uma mudança real no nível dessas estruturas. A FGV não apresenta análise dessa natureza. A justificativa oferecida limita-se a descrever como os contratos se distribuem nas faixas preexistentes, sem qualquer fundamento operacional que explique por que os cortes escolhidos corresponderiam a mudanças reais na estrutura e no custo das obras. O nexo causal entre o porte e os recursos que ele deveria representar permanece, portanto, sem demonstração.

*326. Com relação à classe de "**intervenções pontuais**", verifica-se que ela foi criada para abranger obras de menor vulto que as de pequeno porte das demais naturezas. Aplica-se a qualquer modal (rodoviário, ferroviário ou hidroviário) e subdivide-se em dois tipos: as obras restritas, cujos serviços se concentram em uma única localidade, sem necessidade de deslocamento de pessoal e*

equipamentos; e as obras contínuas, executadas ao longo de um segmento que exige deslocamentos mínimos, desde que não ultrapasse 5 km de pista simples ao ano.

327. *Para essa classe, o Sicro 2025 estabeleceu parâmetros próprios de dimensionamento (parcela fixa da administração local, equipe de topografia, módulos e manutenção de canteiro) mais enxutos que os do pequeno porte, evitando o superdimensionamento que decorreria de enquadrar tais obras na menor faixa então existente.*

328. *Entende-se que a criação dessa classe representa um avanço e corrobora a justificativa apresentada pelo Dnit/FGV. O diagnóstico identificou, de fato, um conjunto relevante de obras de pequeno vulto cuja estrutura de apoio é incompatível com a de uma obra de pequeno porte convencional; a nova categoria preenche essa lacuna e tende a aproximar o orçamento de referência da realidade dessas intervenções.*

329. *Subsiste, contudo, a mesma fragilidade metodológica apontada para as demais faixas: o limite que define a classe – 5 km de pista simples ao ano – foi fixado sem demonstração objetiva. Não há, no estudo, memória de cálculo ou análise estatística que evidencie que é precisamente nesse patamar que ocorre a transição entre a estrutura de apoio de uma intervenção pontual e a de uma obra de pequeno porte. Trata-se, novamente, de um valor de referência adotado sem derivação a partir dos dados, reproduzindo, em escala menor, o vício central do apontamento feito na fiscalização.*

330. *Em conclusão, as alterações promovidas pelo Sicro/2025 não atendem ao apontamento II.3.3 do relatório da inspeção, uma vez que não foram sanadas as deficiências essenciais que motivaram o achado: (i) os limites de porte foram apenas aplicados aos dados, e não deles derivados, em raciocínio de validação circular; (ii) percentual relevante das obras muda de porte entre o previsto e o executado, revelando a instabilidade da variável de classificação; e (iii) o porte segue definido unicamente pela natureza e pela extensão por ano, sem demonstrar nexo causal com as características que efetivamente determinam o custo das parcelas por ele dimensionadas.*

IV.4. Dimensionamento da equipe de topografia

IV.4.1. Metodologia questionada

331. *O manual do Sicro/2017 classifica a topografia na parcela vinculada e a dimensiona em função do porte (não da natureza), prevendo sua presença por todo o período da obra. A equipe referencial era: 1 topógrafo (pequeno/médio) ou 2 (grande); 3 auxiliares (pequeno/médio) ou 6 (grande); e 1 van com motorista dedicado (pequeno/médio) ou 2 (grande).*

332. *Ao analisar a metodologia, o relatório da inspeção (§§233-234) obteve informação junto ao Dnit de que o quantitativo da equipe de referência foi definido por consenso em discussões realizadas na Câmara Técnica e baseia-se na relação direta entre o volume e o tempo de execução dos serviços. Em razão de tal justificativa, o relatório concluiu que a metodologia carece de rigor estatístico e de comprovação baseada em dados de campo (achado II.3.4 - ausência de fundamentação objetiva para o dimensionamento da equipe de topografia).*

333. *No Sicro/2025 houve modificações na equipe de topografia, fundamentadas em estudo da FGV e justificadas por discussões prévias com profissionais durante a Câmara Técnica do Sicro e da Engenharia Consultiva. A tabela apresentada a seguir confronta o quantitativo previsto no Sicro/2017, a proposta do estudo da FGV e a efetivamente publicada no manual de 2025.*

Tabela 26 – Equipe de topografia de obras rodoviárias (Pequeno / Médio / Grande)

Item (Peq / Méd / Grande)	***Sicro 2017***	***Proposta FGV***	***Sicro 2025***
Topógrafo	*1 / 1 / 2*	*1 / 1 / 2*	*1 / 1 / 2*
Auxiliar de topografia	*3 / 3 / 6*	*2 / 2 / 4*	*2 / 2 / 4*
Motorista (veículo/van)	*1 / 1 / 2*	*(excluído)*	*1 / 1 / 2*
Veículo tipo van	*E9125 (1/1/2)*	*E9131 (1/1/2)*	*E9131 (1/1/2)*
Efetivo de mão de obra	***5 / 5 / 10***	***3 / 3 / 6***	***4 / 4 / 8***

Fontes: Sicro/2017/Vol.08 (Tab.28); FGV IBRE SIMG 441/2023 (Tab.41, peça 148); Sicro/2025/Vol.07 (Tab.19, peça 133).

334. Destaca-se que para as "Intervenções Pontuais" é prevista a mesma mão de obra básica (1 topógrafo e 2 auxiliares), sendo dispensados o motorista e o veículo quando a intervenção for do tipo "restrita".

IV.4.2. Análise

335. Observa-se, inicialmente, que o paradigma de dimensionamento não mudou. O Manual do Sicro/2025 (peça 133, item 3.2.2) mantém textualmente que "a quantidade desses profissionais relaciona-se ao porte das obras" e que se prevê "sua atuação por todo o período de desenvolvimento das atividades". Não se introduziu modelo que vincule o efetivo de topografia a variáveis objetivas e mensuráveis, por exemplo, quilometragem de locação por mês, número de frentes simultâneas, produtividade de levantamento por equipe, ou histograma de avanço físico.

336. A única alteração de quantitativo (auxiliar de 3 para 2) é justificada, no item 3.2.1.11 do estudo (peça 148, p. 87), exclusivamente por "discussões prévias durante a Câmara Técnica do Sicro e da Engenharia Consultiva" e pelo propósito de alinhamento – exatamente o elemento subjetivo questionado.

337. Há, ademais, incoerência entre o manual do Sicro/2025 e o estudo que o fundamentou: o item 3.2.1.8 (peça 148, p. 84) propôs excluir o motorista sob o argumento de que os topógrafos conduzem os próprios veículos, mas o manual publicado reincorporou o motorista de veículo leve (1/1/2). Em consequência, a economia anunciada pelo estudo (−34,6%) reduziu-se, no manual publicado, a −20,9%.

338. Sob o ângulo estatístico, não foi localizada nos apêndices dos estudos apresentados qualquer medição de produtividade de levantamento topográfico, por exemplo, km de eixo locado por equipe-mês, série amostral ou correlação que dimensione a equipe. O número de auxiliares é arbitrado por consenso, não estimado a partir de dados. Acrescenta-se que a peça 65 invoca "campanhas de aferição em campo" que o item técnico correspondente (3.2.1.11) não documenta.

339. Conclui-se, assim, que não foi atendido o achado II.3.4 do relatório da inspeção. Embora tenha havido redução quantitativa da equipe de topografia, a fundamentação da metodologia de dimensionamento da equipe não mudou, e a alteração repousa no mesmo critério subjetivo já questionado, agravada por incoerência entre o estudo e o manual publicado.

IV.5. Estimativa do percentual de 5% de despesas diversas

IV.5.1. Metodologia questionada

340. No Sicro/2017, as despesas diversas da administração local (energia elétrica, água, telefonia, correios, materiais de escritório e de limpeza) eram estimadas a partir de consumos per capita de referência, sendo energia elétrica de 113,45 kWh/mês por pessoa (Anuário Estatístico 2015 da Aneel) e água de 110 litros/dia por pessoa (parâmetros da OMS), multiplicados pela quantidade média de mão de obra da obra, sendo que o valor resultante obtido justificava um percentual fixo de 5% sobre o valor total da administração local (7% para apoio em obras hidroviárias).

341. Na fiscalização, o TCU verificou que a parcela mais relevante desse item correspondia aos gastos com energia elétrica (cerca de 60%), seguidos de água e material de limpeza (cerca de 15% cada). O questionamento central recaiu sobre a base de rateio: o consumo per capita foi multiplicado pela quantidade total de funcionários da obra (entre 161 e 361, conforme o porte), embora a maioria desse efetivo trabalhe, na maior parte do tempo, fora do canteiro, executando serviços de campo ao longo da rodovia. O Tribunal concluiu que a sistemática gerava oneração irreal e superestimação das despesas, sobretudo da energia elétrica.

342. Conforme manifestação acostada à peça 65, o Dnit buscou justificar que os consumos individuais de energia elétrica e água estão estritamente ligados às atividades de higiene pessoal, preparo e manutenção de alimentos. Argumentou que, apesar de os profissionais passarem grande parte da jornada em campo, eles realizam essas atividades, direta ou indiretamente, no canteiro de obras, cujas instalações dispõem de banheiros, vestiários, refeitórios e cozinhas amplamente utilizados por todos os trabalhadores. Por isso, considerou apropriado adotar a integralidade do consumo per capita de referência sobre o total de profissionais como base de cálculo. Acrescentou

que o parâmetro tem natureza referencial e admite adaptação pelo orçamentista mediante justificativa técnica.

343. *No Sicro/2025 a metodologia não foi alterada. A 2ª edição do manual manteve as referências de consumo (113,45 kWh/mês e 110 litros/dia per capita), a mesma base de rateio (efetivo total da obra) e o mesmo percentual de 5% (7% para obras hidroviárias). A rubrica foi renomeada de "despesas diversas" para "custos diversos", em alinhamento à Engenharia Consultiva, e o manual passou a distinguir os custos por vínculo: telefonia e materiais de escritório/informática ficam associados ao pessoal de escritório, enquanto energia, saneamento e limpeza abrangem toda a mão de obra do empreendimento.*

IV.5.2. Análise

344. *O cotejo entre os manuais mostra que não houve mudança significativa no tratamento do tema entre o Sicro/2017 e o Sicro/2025. As premissas de consumo, a base de rateio e o percentual final permaneceram idênticos; a alteração relevante foi terminológica.*

345. *Vale registrar, contudo, que no curso da revisão do sistema chegou a ser desenvolvida metodologia distinta. O estudo constante do item 3.5 do Relatório FGV IBR SIMG-261/2022 (peça 149) propôs separar o consumo entre dois ambientes: o canteiro de obras (ambiente de trabalho) e o alojamento/residência (domicílio). Como as taxas per capita levantadas refletem o consumo de um indivíduo em tempo integral (24 horas por dia, 7 dias por semana), o estudo da FGV criou fatores de minoração proporcionais ao tempo de permanência em cada local. Dividindo as horas trabalháveis no mês (182,49 h) pelo total de horas corridas do mês (730,512 h), obteve-se o fator de 0,2498 – ou seja, o trabalhador permanece cerca de 24,98% do tempo no canteiro. O fator complementar, 0,7502, corresponde ao tempo fora do canteiro.*

346. *A lógica de apropriação decorrente desses fatores é direta. A parcela de 0,2498 relativa ao tempo no canteiro seria aplicada ao consumo per capita de todos os funcionários da obra. Já a parcela de 0,7502 relativa ao tempo no domicílio seria aplicada apenas aos trabalhadores que efetivamente ocupam alojamentos e residências. Em consequência, somente nos casos em que houvesse alojamento ou residência o consumo per capita integral seria apropriado no orçamento; nos casos sem alojamento/residência, seria aplicado somente o fator de 0,2498 sobre o total calculado pelo consumo per capita.*

347. *Posteriormente, o estudo que fundamentou o Sicro/2025 (FGV IBR SIMG 441/2023, peça 148) desconsiderou a metodologia do Relatório FGV IBR SIMG 261/2022 e retornou à sistemática questionada no relatório da inspeção, ou seja, à integralidade do consumo per capita aplicada a todo o efetivo de pessoal, mantendo, na prática, a metodologia do Sicro/2017. As justificativas da peça 65 seguem na mesma direção: afirmam que os consumos se referem a atividades de canteiro (higiene, alimentação) e que, por serem as instalações utilizadas por todos, é apropriado considerar o consumo médio de referência aplicado sobre o efetivo total.*

348. *Quanto ao alojamento e à residência, constata-se que o Sicro/2025 não fixa percentual predeterminado de pessoal que pernoita no canteiro. A necessidade dessas instalações decorre da proximidade do canteiro a centros urbanos e da disponibilidade de imóveis na região, cabendo ao orçamentista a decisão. Em obras próximas a centros urbanos (Módulo 1), caracteriza-se a ausência de alojamento em canteiro, com mobilização diária da equipe, prevendo-se transporte da mão de obra. Em obras distantes (Módulos 2 e 3), em que não há mobilização diária, a adição de alojamentos torna-se essencial – alojamentos para a mão de obra ordinária e parcela variável, residências para as parcelas fixa e vinculada.*

349. *Desse cenário extrai-se a crítica central. A metodologia do item 3.5 do relatório FGV IBR SIMG 261/2022 (peça 149) é tecnicamente mais adequada do que a adotada no Sicro/2025, porque reconhece e busca equacionar o que foi apontado no relatório da inspeção, ou seja, o trabalhador de campo não permanece no canteiro 24 horas por dia, e os consumos de referência são taxas de consumo integral diário. Distribuir o consumo entre canteiro e domicílio na proporção do tempo de permanência é coerente com a realidade da operação e responde diretamente à inconsistência*

identificada na inspeção.

350. *Em consequência, entende-se que, nos orçamentos em que não há alojamento ou residência, os consumos de energia elétrica e de água não podem ser apropriados de forma integral, mas precisam incorporar algum fator de redução. Como energia e água representam cerca de 75% da rubrica, a superestimação dessas parcelas contamina de modo relevante o percentual final. Nesses casos, portanto, o percentual de 5% torna-se excessivo e precisa ser ajustado.*

351. *Os dados de consumo de energia elétrica em canteiros de obras obtidos da literatura técnica reforçam essa conclusão. Trabalhos acadêmicos que medem o consumo efetivo por trabalhador reportam valores muito inferiores ao adotado pelo Sicro, conforme demonstrado a seguir:*

Tabela 27 – Comparativo entre consumo de energia elétrica (estudos acadêmicos × Sicro)

Estudo / fonte	***Consumo (kWh/funcionário·mês)***	***Abrangência***
Silva & Negri (2024) [1]	*43,00*	*Vivência + operação + máquinas (gruas, elevadores)*
Vieira (2018) [2]	*38,40 (16,67 - 85,18)*	*Fatura global do canteiro (PBQP-H)*
Costa et al. (2018) [3]	*8,18 - 25,59*	*Canteiro completo ao longo do avanço físico*
Santos (2018) [4]	*17,01*	*Acréscimo marginal por trabalhador (regressão)*
Sicro/2025 (per capita integral)	*113,45*	*Consumo médio nacional (Aneel 2015)*

Fontes consultadas, em 23/6/2026:
(1) https://revistas.uepg.br/index.php/ret/pt_BR/article/view/22949
(2) https://www.review-rper.com/index.php/rper/article/view/99
(3) https://eventos.antac.org.br/index.php/entac/article/view/1511
(4) https://repositorio.udesc.br/entities/publication/bad6303b-9454-4150-9d0d-e6c37db71c84

Fonte: Elaboração própria a partir dos trabalhos acadêmicos – peça 141

352. *O parâmetro do Sicro, de 113,45 kWh/mês por pessoa, é da ordem de 2,6 a 14 vezes maior que esses valores medidos. É notável, ainda, que ao aplicar o fator de minoração de 0,2498 ao parâmetro do Sicro obtém-se 28,34 kWh/mês, valor que se alinha quase exatamente à média dos estudos (cerca de 28,8 kWh/mês), o que confere consistência empírica à metodologia de minoração.*

353. *Cabe destacar que esses valores acadêmicos são, se houver viés, conservadores em relação à obra rodoviária. Foram medidos majoritariamente em canteiros de edificações e contabilizam, além do gasto elétrico do canteiro e das áreas de vivência, o consumo de máquinas e equipamentos elétricos de alto consumo, típicos da construção civil, como elevadores, gruas, balancins, betoneiras, serras e bombas, que respondem por parcela expressiva da fatura. Parte desses equipamentos não está presente em obras de infraestrutura de transportes (majoritariamente executadas por equipamentos a diesel) ou é menos relevante no orçamento. Logo, o consumo elétrico efetivo de um canteiro de obra rodoviária tende a ser proporcionalmente menor do que o medido nesses estudos, o que torna o parâmetro integral do Sicro mais distante da realidade e amplia a margem de superestimação nos casos sem alojamento/residência.*

354. *Apenas para ilustrar a diferença, a aplicação do fator 0,2498 nas parcelas de energia elétrica e de água, significaria uma redução do item – dos atuais 5% – para cerca de 2,2% sobre o valor total da administração local no caso de obras sem alojamento.*

355. *Em síntese, embora não tenha havido alteração de mérito entre os manuais e o achado II.3.5 não tenha sido atendido, a própria evolução dos estudos da FGV oferece a solução: a metodologia de minoração apresentada inicialmente (FGV IBR SIMG 261/2022, peça 149), abandonada na versão publicada, é mais aderente à realidade física da operação. Assim, entende-se necessária revisão do manual do Sicro/2025, de modo que o consumo per capita de energia elétrica e*

de água/esgoto tenha fator redutor para obras próximas a centros urbanos, quando não há alojamento no canteiro (Módulo 1).

IV.6. Síntese conclusiva sobre a Administração Local

356. *O exame realizado nos tópicos anteriores identificou impropriedades na metodologia da Administração Local constante do Sicro/2025, as quais comprometem o atendimento aos achados consignados no Relatório de Fiscalização 219/2020 (peça 37).*

357. *Quanto ao dimensionamento da parcela fixa (achado II.3.1), tratado no item IV.1, as alterações promovidas dividem-se entre ajustes de natureza classificatória e normativa, conceitualmente consistentes, e ajustes meramente quantitativos, que reincidem na fragilidade original. O achado foi parcialmente atendido, pois, embora tenha havido efetiva redução do custo da equipe referencial mínima, não foi constituída a fundamentação estatística do quantitativo remanescente, ponto central do apontamento, razão pela qual será proposta realização de oitiva da autarquia.*

358. *Quanto à quantificação do custo das equipes de controle tecnológico (achado II.3.2), o estudo da FGV supriu a ausência de memória consolidadora e conferiu base objetiva e rastreável ao escopo dos ensaios, mas manteve tempos de ciclo herdados do Sicro/2017, sem validação empírica por medições de campo. O achado foi atendido em grande parte, mas não em sua totalidade, razão pela qual será proposta realização de oitiva do Dnit.*

359. *Quanto aos limites entre as faixas do porte das obras (achado II.3.3), analisado no item IV.3, os limites não foram alterados e a validação apresentada é circular, pois os parâmetros preexistentes foram apenas aplicados aos dados, e não deles derivados. Somam-se a instabilidade da variável de classificação e a ausência de nexo causal entre o porte e as características que efetivamente determinam o custo das parcelas por ele dimensionadas. O achado não foi sanado e, portanto, cabe oitiva do Dnit.*

360. *Quanto ao dimensionamento da equipe de topografia (achado II.3.4), tratado no item IV.4, o paradigma de dimensionamento não mudou e a única redução quantitativa apoia-se no mesmo critério subjetivo já questionado, havendo, ainda, incoerência entre o estudo e o manual publicado. O achado não foi atendido, razão pela qual será proposta realização de oitiva do Dnit.*

361. *Por fim, quanto à estimativa do percentual de 5% de despesas diversas (achado II.3.5), discutida no item IV.5, a metodologia permaneceu inalterada em relação ao Sicro/2017, mantidas as referências de consumo, a base de rateio pelo efetivo total e o percentual final. O achado não foi atendido; diferentemente dos demais, porém, a própria evolução dos estudos da FGV oferece a solução, mediante adoção de fator redutor do consumo per capita de energia elétrica e de água/esgoto nas obras sem alojamento no canteiro.*

362. *Em razão das impropriedades remanescentes nos cinco apontamentos, será proposta a realização de oitiva do Dnit.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

363. *Cumpre registrar que o escopo e a extensão delimitados para esta instrução, voltados ao exame dos achados do relatório da inspeção e das novas metodologias a eles diretamente relacionadas, não comportaram a análise de outras importantes alterações e inovações introduzidas pela nova edição do Sicro (2ª ed./2025). Sem prejuízo de eventual aprofundamento em trabalho futuro, indicam-se a seguir, de forma sintética, os temas alterados e o objeto da respectiva mudança:*

a) Mão de obra (Volume 02 – peça 128): incorporação da reoneração progressiva da folha (Lei nº 14.973/2024) e dos efeitos da Reforma Trabalhista (exclusão das horas in itinere); ampliação do teto salarial estatístico de 3 para 5 desvios-padrão; abandono do conceito de "ferramentas líderes" por conjuntos específicos de ferramentas; atualização das bases de insalubridade, periculosidade e NRs; e adoção da premissa do posto de trabalho, com custos de substituição de ausências legais incorporados aos encargos;

b) Formação dos Preços Referenciais (Volume 03 – peça 129): substituição da extrapolação pela parametrização, com ampliação da base de referência para além de RJ e SP;

introdução do frete metodológico com múltiplas origens (menor binômio aquisição-transporte); criação de metodologias específicas de precificação para madeira, agregados, cimento CP II, cal e equipamentos navais; e formalização da atualização por índice, da análise de amplitude percentual e das críticas estatísticas (horizontal, vertical/boxplot e suavização por médias móveis);

c) Canteiro de Obras (Volume 06 – peça 132): criação da categoria de Intervenções Pontuais (e enquadramento das obras emergenciais); vedação ao reuso de contêineres de carga em áreas de vivência (NR-18) e adoção de estruturas modulares; introdução da coordenação modular (NBR 15873) e de novos fatores (canteiro itinerante kCI = 0,35, FEAT e mobiliário); dimensionamento pelo mês de pico; e atualização da gestão de resíduos (Resolução Conama nº 469/2015);

d) Mobilização e Desmobilização (Volume 08 – peça 134): nova equação de custos, com inclusão da quantidade transportada, do custo horário produtivo e dos custos complementares (AET, seguros, pedágios, travessias); cálculo analítico do fator de utilização (por área e por carga), em substituição à tabela fixa; velocidades diferenciadas para conjuntos rebocados; cômputo do descanso obrigatório dos motoristas; classificação rígida de porte dos equipamentos; e exigência de justificativa técnica para distâncias inferiores a 50 km.

CONCLUSÃO

364. *O presente trabalho avaliou as manifestações do Dnit acerca dos quatro achados da inspeção (Relatório de Fiscalização 219/2020) e as alterações introduzidas pela 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025), conforme detalhado nos itens I a IV precedentes.*

365. *Quanto aos parâmetros de custo horário dos equipamentos (item I), acolheu-se parcialmente a manifestação do Dnit, reconhecendo-se a adequação do conceito de "horas trabalháveis por ano" e a inaplicabilidade direta do Standby Hourly Rate do Usace ao ciclo produtivo regular dos equipamentos; permanece íntegro, contudo, o fundamento do apontamento desta Corte de que não há razão econômica para remunerar integralmente a depreciação horária em períodos de espera, em que o equipamento não sofre desgaste físico, bem como subsiste a ausência de fundamentação objetiva dos parâmetros de vida útil, valor residual e coeficiente de manutenção.*

366. *Por essa razão, propõe-se determinação ao Dnit para que: aplique redutor de 50% sobre a depreciação no custo horário improdutivo, enquanto não houver estudo técnico em bases empíricas brasileiras que fundamente parâmetro distinto; prossiga com estudos necessários à fundamentação dos demais parâmetros de custo horário dos equipamentos; e, apresente plano de ação sobre estas medidas, contendo os responsáveis e o cronograma para o seu cumprimento.*

367. *Destaca-se que a determinação proposta acerca da aplicação de fator redutor na depreciação do Chi foi precedida da construção participativa de deliberações prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. A unidade técnica solicitou manifestação prévia da autarquia (peça 119), o Dnit apresentou sua resposta (peça 125) e os argumentos oferecidos foram examinados no item I do exame técnico desta instrução. Encontra-se atendido, portanto, o pressuposto procedimental para a formulação desta medida.*

368. *Em relação ao Fator de Interferência de Tráfego (item II), as alterações promovidas pelo Sicro/2025 apresentam impropriedades metodológicas que comprometem a confiabilidade do novo modelo, notadamente quanto à velocidade urbana padrão, à equação do atraso por operações de "pare" e "siga", à velocidade operacional padrão em rodovias rurais e à própria viabilidade de uso da metodologia, por ser excessivamente complexa. Por isso, propõe-se a realização de oitiva da autarquia para que se manifeste sobre tais apontamentos, inclusive quanto à possibilidade de revisão da metodologia com vistas à sua simplificação.*

369. *No tocante ao Fator de Influência de Chuvas (item III), conclui-se que os principais parâmetros do novo modelo permanecem apoiados em premissas insuficientemente demonstradas e sem validação empírica adequada, especialmente quanto ao fator de intensidade de chuvas geotécnico, ao fator natureza da atividade e à parcela formada pelo coeficiente de deflúvio e pelo fator de retenção, persistindo o achado da inspeção a respeito da ausência de fundamentação*

objetiva, mesmo diante de base de dados mais robusta disponível nos sistemas corporativos do Dnit, mas que não foi utilizada. Em razão disso, propõe-se a realização de oitiva da autarquia para que se manifeste sobre os apontamentos remanescentes, inclusive quanto à possibilidade de revisão da metodologia a partir de viés estatístico, baseado nas paralisações reais por tipologia de obra e região, a partir da base de dados disponível.

370. *Por fim, quanto à metodologia de composição da Administração Local (item IV), as alterações promovidas pelo Sicro/2025 não sanaram, em sua totalidade, as deficiências que motivaram os achados do relatório de fiscalização, subsistindo: a ausência de fundamentação estatística no dimensionamento da parcela fixa; a ausência de verificações de campo acerca dos tempos de ciclo dos ensaios das equipes de controle tecnológico; a ausência de justificativa para os limites entre as faixas de porte das obras; o dimensionamento da equipe de topografia por critério subjetivo; e, o percentual estimado de despesas diversas a partir de critério inadequado de permanência em canteiro. Por essa razão, propõe-se a realização de oitiva do Dnit para que se manifeste sobre os apontamentos remanescentes.*

371. *Observa-se que os achados se encontram em estágios processuais distintos. Os relativos ao FIT, ao FIC e à Administração Local permanecem em fase preliminar. Já o achado referente aos parâmetros de custo horário dos equipamentos teve concluídas todas as etapas instrutivas – manifestação do Dnit, análise da unidade técnica e delimitação da medida corretiva –, sendo a determinação proposta apta a produzir efeitos imediatos, com repercussão financeira relevante sobre todos os orçamentos que utilizam custos referenciais do Sicro. Propõe-se, por isso, sua apreciação de mérito desde logo, sem prejuízo do prosseguimento do processo quanto aos demais achados (mérito parcial).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

372. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

I. *Com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU,* ***determinar*** *ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que:*

a) aplique, no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), redutor de 50% sobre a depreciação horária (Dh) na composição do custo horário improdutivo (Chi) dos equipamentos, de modo a remunerar, nos períodos de espera, apenas a parcela da depreciação associada à obsolescência (decurso do tempo), e não a parcela associada ao desgaste físico, enquanto não houver estudo técnico, desenvolvido em bases empíricas brasileiras, que fundamente parâmetro distinto; [I.1]

b) elabore e formalize estudos técnicos conclusivos que fundamentem objetivamente os parâmetros de custo horário dos equipamentos relativos a vida útil (n), valor residual (Vr) e coeficiente de manutenção (k), assegurando sua aderência à realidade atual das obras de infraestrutura, e que, à luz de seus resultados, promova a revisão desses parâmetros no Sicro; [I.2]

c) apresente a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação contendo as medidas, os responsáveis e o cronograma para o cumprimento do disposto na alínea "a", bem como para a realização do estudo referido na parte final da alínea "b".

II. *Com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar* ***oitiva*** *do Dnit, para que, no prazo de trinta dias, manifeste-se sobre os seguintes apontamentos relacionados à 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025):*

II.1. *Com relação à nova metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT):*

a) velocidade urbana padrão (Vu) de 30 km/h obtida pela média aritmética entre grandezas conceitualmente heterogêneas, gerando parâmetro híbrido sem significado técnico claro, com a utilização de base de dados com problemas de abrangência, de qualidade (como falhas de posicionamento e falta de representatividade em relação ao objeto do estudo) e, principalmente, desconsiderando dados de velocidade de vias arteriais, de trânsito rápido e os trechos rodoviários urbanos, resultando em velocidade urbana padrão subestimada e, consequentemente, em superestimação de atrasos e do próprio FIT. [II.2.1]

b) equação do atraso por operações de "pare" e "siga" (A_1) com dupla incidência da influência do

tráfego, em razão da adoção da velocidade operacional de 60 km/h como premissa de fluxo livre, quando tal velocidade, por definição, já incorpora os efeitos do fluxo de veículos; [II.2.2]
c) velocidade operacional padrão (Vp) de 60 km/h para veículos pesados em rodovias rurais obtida pela combinação de velocidades aferidas em trechos urbanos de rodovias e de limites regulamentares teóricos de vias arteriais e de trânsito rápido, representando parâmetro técnico sem significado claro; além da ausência de aferição de velocidades reais em trechos rurais nos mesmos moldes adotados para os trechos urbanos; [II.2.3]

d) reavaliação sobre a viabilidade do novo modelo e a possibilidade de revisão da metodologia, com vistas à sua simplificação, considerando: a desproporção entre a elevada complexidade operacional do modelo (evidenciado pelo erro constante no próprio Caderno de Aplicação) e o baixo impacto financeiro resultante; o incremento de riscos de manipulação de rotas e de classificação indevida de fretes; e a necessidade de adoção de novas medidas internas de verificação e controle; [II.2.4]
***II.2.** Com relação à nova metodologia do Fator de Influência de Chuvas (FIC):*
a) fator de intensidade de chuvas geotécnico (nd geotécnico) sem fundamentação objetiva, cujos valores adotados superam significativamente os percentuais de paralisação efetivamente registrados nos diários de obra apresentados, e sem comprovação de que chuvas ocorridas fora do turno de trabalho produzam, de modo sistemático, paralisação no dia seguinte; além da manutenção dos limiares de 5 mm e 20 mm, herdados do estudo do Centran (2008) sem validação a partir de dados reais de campo, a despeito de a própria consultora reconhecer a falta de aderência entre os valores de precipitação diária e as paralisações dos diários; [III.2.1]
b) fator natureza da atividade (fa) alterado para modelo binário, em substituição ao modelo com escala graduada, mais representativo da realidade operacional, por melhor representar os impactos parciais da chuva sobre a produtividade dos serviços; além da fragilidade nas justificativas adotadas para a classificação fa=1 para algumas atividades, a exemplo de serviços manuais a céu aberto (invocação indevida da NR-21), serviços de limpeza e conservação de dispositivos de drenagem (ausência de vedação normativa), fôrmas (aplicação indevida da "lógica de cadeia") e tapa-buraco com pré-misturado a frio; [III.2.2]
c) coeficiente de deflúvio (C) e fator de retenção de água no solo (fr) com interação não validada teórica ou empiricamente, produzindo acréscimo de até 50% no valor do FIC, contudo, sem respaldo em dados operacionais de paralisação ou de recuperação da frente de serviço após a chuva; [III.2.3]
d) metodologia aprovada sem validação empírica, a partir de dados amostrais descartados no próprio estudo sob argumento de serem insuficientes, embora estivesse disponível base de dados mais robusta em sistemas corporativos do Dnit (diários de obra e relatórios pluviométricos no SEI e pluviometria discriminada por turno no SIAC), aptas a subsidiar validação de abrangência nacional, cobertura plurianual e diversidade de tipologias de serviço; [III.2.4]
e) avaliação sobre possibilidade de revisão da metodologia, a partir de viés menos teórico e mais quantitativo, baseado em análise estatística de paralisações reais por tipologia de obra e região, a partir dos dados disponíveis nos sistemas corporativos da autarquia; [III.2.4]
***II.3.** Com relação à metodologia de composição da Administração Local:*
a) dimensionamento da parcela fixa sem fundamentação objetiva ou metodologia dotada de rigor estatístico para os quantitativos remanescentes da equipe referencial mínima; [IV.1]
b) tempos de ciclo dos ensaios (ti) das equipes de controle tecnológico majoritariamente herdados do Sicro/2017 e, portanto, sem validação empírica, nem mesmo amostral; [IV.2]
c) limites entre as faixas de porte das obras ratificados por validação circular, pois os limites preexistentes foram apenas aplicados à amostra de contratos e contabilizados por faixa para declaração de conformidade, sem deles terem sido derivados, e os testes estatísticos limitaram-se à verificação de normalidade e à exclusão de outliers, ao passo que métodos objetivos de partição apontam quebras naturais em limites divergentes; soma-se a instabilidade da variável de classificação, com migração de porte em 28,5% dos contratos entre o previsto e o executado, 84%

delas para porte inferior, o que indica superestimação do porte e elevação indevida das parcelas do orçamento por ele dimensionadas; e a ausência de demonstração de nexo causal entre o porte e os recursos que deveria representar, já que a classificação se atrela apenas à natureza e à extensão executada por ano, sem vínculo com complexidade técnica, frentes simultâneas, efetivo mobilizado ou volume de serviços; [IV.3]

d) dimensionamento da equipe de topografia sem a introdução de variáveis objetivas e mensuráveis (por exemplo, quilometragem de locação por mês, número de frentes simultâneas ou produtividade de levantamento por equipe); e incoerência entre o estudo e o manual publicado, visto que o estudo da FGV propôs a exclusão do motorista, sob o argumento de que os próprios topógrafos conduzem os veículos, mas o manual o reincorporou sem justificativa; [IV.4]

e) estimativa do percentual de 5% de custos diversos para obras próximas a centros urbanos, nas quais não há alojamento no canteiro (Módulo 1) e o tempo de permanência do efetivo de pessoal no canteiro é apenas parcial, sendo cabível, nestes casos, a aplicação de fator redutor ao consumo per capita, conforme proposto pela própria FGV em seu estudo (FGV IBR SIMG-261/2022, peça 149), premissa que foi abandonada na versão publicada do novo manual (Sicro/2025). [IV.5]"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de inspeção realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em continuidade às ações de controle destinadas a avaliar a implantação e o aperfeiçoamento do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro). A fiscalização decorre, em particular, do subitem 9.1 do Acórdão 971/2020-Plenário, proferido no TC 002.546/2011-6, que determinou o prosseguimento da verificação da adequação do novo sistema e o aprofundamento de temas que, naquela oportunidade, não se mostravam suficientemente maduros para encerramento do monitoramento.

2. A matéria reclama atenção especial desta Corte. O Sicro constitui uma das principais referências de preços para obras de infraestrutura de transportes custeadas com recursos públicos e exerce influência que ultrapassa as contratações diretamente promovidas pelo Dnit, pois é uma referência expressamente prevista nas Leis 13.303/2016 e 14.133/2021. Portanto, seus parâmetros são utilizados na elaboração de orçamentos, na análise de propostas, no controle de preços e, em diferentes contextos, na modelagem de investimentos em infraestrutura.
3. A relevância do adequado funcionamento do Sicro, ademais, transcende as contratações realizadas diretamente pelo Dnit ou mesmo pela Administração Pública federal, pois o sistema também é amplamente utilizado por órgãos e entidades estaduais e municipais, notadamente departamentos de estradas de rodagem, secretarias de infraestrutura e demais unidades responsáveis pela contratação de empreendimentos de infraestrutura de transportes. Essa utilização disseminada confere especial efeito multiplicador aos aperfeiçoamentos promovidos no sistema: eventual distorção em seus parâmetros pode repercutir sobre expressivo universo de licitações e contratos celebrados em todo o país, ao passo que a correção de suas premissas metodológicas tende a produzir benefícios sistêmicos para a qualidade dos orçamentos públicos, para a adequada formação dos preços de referência e, em última análise, para a economicidade na aplicação dos recursos públicos pelos diferentes entes da Federação.
4. Essa característica recomenda uma avaliação detida dos fatos e um equilíbrio nos exames a serem conduzidos. Um sistema referencial deve evitar, simultaneamente, a superestimação dos custos, que pode favorecer a formação de sobrepreço, e a subestimação, que compromete a exequibilidade dos orçamentos e pode gerar licitações desertas, dificuldades de execução e futuros pleitos contratuais. O objetivo do controle, portanto, não é reduzir custos a qualquer preço, mas assegurar que os parâmetros adotados tenham justificativa técnica, consistência matemática, aderência à realidade e transparência suficiente para permitir sua reprodução e crítica.

I - Contextualização

5. O acompanhamento do Sicro por este Tribunal é antigo. No TC 021.288/2006-1, auditoria operacional sobre o então Sicro 2 identificou descompassos relevantes entre a evolução de preços de serviços rodoviários e os índices setoriais utilizados como referência. O aprofundamento da matéria conduziu ao Acórdão 98/2011-Plenário, que formulou diversas determinações ao Dnit, abrangendo, entre outros temas, a revisão dos parâmetros de depreciação e valor residual dos equipamentos, o aperfeiçoamento dos custos de transporte, a consideração da interferência de tráfego e o desenvolvimento de metodologia para o tratamento da influência das chuvas sobre as obras rodoviárias.
6. A partir de 2012, o Dnit passou a desenvolver, com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV), uma nova versão do sistema. A implantação do chamado novo Sicro foi aprovada pela Diretoria Colegiada da autarquia em abril de 2017. Quando o TC 002.546/2011-6 (monitoramento do TC 021.288/2006-1) voltou a ser apreciado, o exame então realizado revelou que a simples implantação do novo sistema não era suficiente para considerar atendidas todas as determinações anteriores proferidas por esta Corte de Contas. Era necessário verificar se os novos parâmetros e fórmulas estavam efetivamente fundamentados e se as alterações introduzidas haviam produzido os resultados pretendidos.
7. Foi nesse contexto que proferi o voto que embasou o Acórdão 971/2020-Plenário. Naquela oportunidade, ressaltei que o monitoramento não deveria se limitar à constatação formal de que o Dnit havia alterado seus manuais ou introduzido novos parâmetros. O controle deveria examinar, ainda que por amostragem, a pertinência técnica das mudanças, a memória dos estudos que lhes deram suporte e a aderência dos valores adotados à realidade observada nas obras.
8. Em relação aos equipamentos, o voto apontou possível inconsistência na forma de apropriação da depreciação. O Sicro 2 considerava a depreciação apenas no custo horário produtivo, ao passo que o novo Sicro passou a incluí-la também no custo horário improdutivo, sem alteração correspondente da fórmula que diluía o valor de reposição pelas horas de trabalho. A preocupação, em termos simples, era evitar que a mesma base depreciável fosse remunerada em quantidade de horas superior àquela considerada no denominador da fórmula, com risco de pagamento acumulado acima do montante necessário à reposição do equipamento.
9. No tocante ao Fator de Interferência de Tráfego (FIT)[20], reconheceu-se a plausibilidade qualitativa da ideia de capturar perdas de produtividade decorrentes do tráfego e da proximidade de centros urbanos, mas se registrou a necessidade de validação quantitativa das faixas de volume médio diário e dos percentuais empregados. Quanto ao Fator de Influência de Chuvas (FIC)[21], além da necessidade de validação dos parâmetros, questionou-se a incidência sobre custos produtivos de equipamentos em períodos nos quais, por definição, as máquinas estariam paradas, bem como se destacou a complexidade conceitual de tratar os efeitos da chuva por meio de parcela incorporada às composições de custos.
10. O voto anterior também chamou atenção para a metodologia de precificação da administração local[22]. Embora o novo Sicro tivesse corretamente destacado essa parcela do BDI[23] e passado a tratá-la como

---

[20] O Fator de Interferência de Tráfego (FIT) é um coeficiente utilizado para representar a redução de produtividade dos serviços rodoviários provocada pela presença e intensidade do tráfego de veículos na via durante a execução das obras.

[21] O Fator de Influência de Chuvas (FIC) é um coeficiente utilizado para representar os efeitos das precipitações sobre a produtividade e o ritmo de execução dos serviços rodoviários, considerando a ocorrência de períodos em que as condições climáticas reduzem ou impedem a realização dos trabalhos.

[22] A administração local corresponde ao conjunto de custos necessários à gestão, supervisão e apoio à execução da obra no próprio canteiro, abrangendo, entre outros, as equipes técnica e administrativa, instalações, equipamentos e demais recursos de suporte diretamente vinculados ao empreendimento.

[23] O Benefício e Despesas Indiretas (BDI) é o percentual aplicado sobre os custos diretos da obra para contemplar despesas indiretas, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, tributos incidentes sobre o faturamento e a remuneração (lucro) da empresa contratada.

custo direto, nos termos de reiterada jurisprudência deste Tribunal, surgiram dúvidas relevantes sobre o dimensionamento das equipes, a quantidade de profissionais administrativos, os parâmetros de controle tecnológico, a equipe de topografia e outras parcelas formadoras do custo.

11. Com base nessa apreciação, o Acórdão 971/2020-Plenário determinou o prosseguimento da verificação da adequação do novo Sicro. A inspeção subsequente, concluída em 2021 no âmbito deste feito, examinou os pressupostos, parâmetros e coeficientes então utilizados e identificou impropriedades em quatro grandes grupos: parâmetros de custo horário dos equipamentos, FIT, FIC e Administração Local. O Dnit foi ouvido sobre as constatações da equipe de fiscalização, bem como houve diligências complementares e, ao longo dos anos seguintes, a autarquia e a FGV desenvolveram novos estudos.
12. O processo ganhou especial relevância com a publicação, em 17 de novembro de 2025, da 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes, denominada Sicro/2025. A nova edição incorporou alterações justamente em matérias que vinham sendo discutidas nestes autos, entre elas novas metodologias para o FIT, o FIC e a administração local. A presente etapa da ação de controle, portanto, não consiste em mera repetição da fiscalização anterior. Cuida-se de verificar se as respostas apresentadas pelo Dnit e as alterações consolidadas no Sicro/2025 superam, total ou parcialmente, os achados anteriormente identificados.

II – Dos achados da presente fiscalização

13. A instrução ora submetida ao Plenário examina os quatro grupos de achados mencionados. Há, contudo, diferença processual relevante entre eles.
14. Quanto aos parâmetros de custo horário dos equipamentos, especialmente a depreciação horária e o conceito de horas trabalháveis por ano, a unidade técnica já havia submetido ao Dnit, na forma do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, possível proposta de determinação. A autarquia apresentou manifestação específica, seus argumentos foram examinados e a instrução atual oferece conclusão de mérito. Nesse ponto, o contraditório necessário à adoção da medida corretiva está suficientemente estabelecido.
15. Situação diversa ocorre com o FIT, o FIC e a administração local. A unidade técnica analisou os estudos que fundamentaram as novas metodologias do Sicro/2025 e identificou impropriedades adicionais ou remanescentes que ainda não foram submetidas à manifestação específica do Dnit. A providência proposta, por isso, não é uma determinação de correção imediata, mas a realização de oitiva, reconhecendo que os questionamentos apresentados nesta ação de controle são tecnicamente relevantes e suficientemente individualizados para justificar o contraditório, e não antecipar conclusão definitiva antes da resposta da autarquia.
16. Essa distinção me parece correta e recomenda a apreciação parcial do mérito. Não há razão para retardar medida madura e de repercussão financeira ampla, referente aos custos horários dos equipamentos, apenas porque outros temas do mesmo processo ainda dependem de nova manifestação do Dnit.

III – Depreciação Horária dos Equipamentos

17. Entendo necessário rememorar as considerações externadas no voto condutor do Acórdão 971/2020-Plenário quanto à metodologia para cálculo da depreciação horária dos equipamentos, bem como a forma como está sendo feita a sua inserção nos custos improdutivos e produtivos dos equipamentos.
18. O Sicro-2 adotava como premissa que o único custo improdutivo do equipamento correspondia ao salário do seu operador acrescido dos respectivos encargos sociais. No novo Sicro também foram inclusos no custo improdutivo do maquinário a parcela de depreciação, utilizando uma equação que apresentaria uma suposta inconsistência matemática, pois faz a simples divisão do valor de reposição do equipamento pelas horas trabalhadas, o que gera o cômputo em duplicidade de tal depreciação tanto para as horas produtivas quanto para as horas improdutivas das máquinas.
19. Para melhor compreensão, a fórmula utilizada pelo Dnit no âmbito do antigo Sicro-2 para o cálculo da depreciação era a seguinte:

$$Dh = \frac{Va - R}{n \, x \, HTA}$$

20. Em que os termos “Dh”, “Va”, “R”, “n” e “HTA” representam, respectivamente, a depreciação horária do equipamento, o seu valor de aquisição, o valor residual, a vida útil em anos e a quantidade de horas trabalhadas por ano pelo maquinário. O numerador da fórmula acima é usualmente definido como o valor de reposição do equipamento.
21. Por outro lado, a equação adotada pelo Sinapi[24] difere ligeiramente da utilizada pelo antigo sistema do Dnit:

$$Dh = \frac{Va - R}{n\ x\ HDA}\ ou\ Dh = \frac{Va - R}{n\ x\ 1{,}25\ HTA}$$

22. Na equação acima, extraída do Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi, o termo HDA corresponde às horas disponíveis do equipamento por ano, considerada pelo sistema como 125% das horas trabalhadas por ano (HTA). Dito de outra forma, as horas produtivas dos equipamentos do Sinapi (HTA) correspondem a 80% das horas de máquina disponíveis (HDA).
23. Assim, embora o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) considere os custos de propriedade (depreciação e juros) tanto nos custos operativos quanto nos custos improdutivos, houve um ajuste nas equações de cálculo. Se tal ajuste não fosse realizado, ao término da vida útil do equipamento teria sido apropriado um montante de depreciação superior ao necessário para a reposição do equipamento. Tal fato ocorre porque a vida útil do equipamento é composta por horas operativas e improdutivas, que somadas representam as horas disponíveis da máquina (HDA), mas a equação do Sicro-2 dividia o valor de reposição do equipamento (Va – R) apenas pelas horas efetivas de trabalho (HTA) e, por isso, considerava a depreciação incidente apenas no custo operativo do equipamento.
24. A fórmula de cálculo da depreciação utilizada pelo novo Sicro é idêntica àquela empregada pelo antigo sistema, porém, a depreciação foi incluída tanto no custo operativo quanto no custo improdutivo dos equipamentos, ocasionando uma evidente superestimativa da depreciação. Dessa forma, ao final da vida útil do equipamento, haverá o pagamento de um custo total de depreciação superior ao valor de reposição da máquina.
25. A metodologia empregada pelo novo Sicro, de incluir a parcela de depreciação também nos custos improdutivos, exigiria novo cálculo dessa rubrica tanto nos custos operativos quanto nos custos improdutivos dos equipamentos.
26. Se por um lado a inclusão da depreciação no custo improdutivo dos equipamentos elevará o seu valor, por outro lado, haverá igual redução no correspondente custo operativo. Lembro que, ao final da vida útil, o valor acumulado de depreciação deve corresponder efetivamente ao custo de reposição do maquinário. Assim, a depreciação horária terá um determinado valor se for considerada apenas no custo horário operativo do equipamento, mas, se for apropriada tanto na hora improdutiva quanto produtiva da máquina, seu valor será amortizado em uma quantidade maior de horas, resultando em um menor valor horário de depreciação. A tabela a seguir ilustra um exemplo para um típico caminhão basculante. Na coluna da esquerda, o cálculo é baseado na metodologia do antigo Sicro-2 (com adaptação aos parâmetros para fins de comparação) ao passo que na coluna da direita é empregada a metodologia do novo Sicro.

Cálculo da depreciação total do equipamento considerando seu impacto apenas nas horas produtivas (metodologia do Sicro-2 adaptada)		Cálculo da depreciação total do equipamento considerando seu impacto tanto nas horas produtivas quanto nas horas improdutivas (metodologia do novo Sicro)	
Valor de aquisição do equipamento (VA)	R$ 300.000,00	Valor de aquisição do equipamento (VA)	R$ 300.000,00
Proporção hipotética entre	80%	Proporção hipotética entre	80%

[24] O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) é um sistema de referência de custos mantido pela Caixa Econômica Federal, com apoio do IBGE na pesquisa de preços, utilizado para estimar custos de insumos, serviços e obras, especialmente de edificações e infraestrutura urbana.

horas efetivamente trabalhadas (HTA) e horas disponíveis do equipamento (HDA)		horas efetivamente trabalhadas (HTA) e horas disponíveis do equipamento (HDA)	
Vida útil do equipamento (n)	6 anos	Vida útil do equipamento (n)	6 anos
Horas trabalhadas por ano (HTA)	2000 horas	Horas trabalhadas por ano (HTA)	2.000 horas
Horas disponíveis por ano (HDA)	2500 horas	Horas disponíveis por ano (HDA)	2.500 horas
Horas improdutivas por ano	500 horas	Horas improdutivas por ano	500 horas
Valor residual do equipamento (R)	40% do equipamento novo	Valor residual do equipamento (R)	40% do equipamento novo
Depreciação horária $Dh = \frac{Va - R}{n\ x\ HTA}$ (Incide somente nas horas operativas do equipamento)	R$ 15,00/hora	Depreciação horária $Dh = \frac{Va - R}{n\ x\ HTA}$ (Incide tanto nas horas produtivas quanto nas horas improdutivas)	R$ 15,00/hora
Valor total de depreciação contabilizado ao final da vida útil do equipamento (D) D = Dh.HTA.n	R$ 180.000,00	Valor total de depreciação contabilizado ao final da vida útil do equipamento (D) D = Dh.HDA.n	R$ 225.000,00

27. Observa-se que a metodologia do novo Sicro gera um valor matematicamente incoerente no valor total de depreciação ao longo da vida útil do equipamento, pois o montante da depreciação é R$ 225.000,00, ao passo que seu valor de reposição é R$ 180.000,00. No voto condutor do Acórdão 971/2020-Plenário, ponderei que o novo Sicro poderia ter seguido a mesma metodologia de cálculo do custo horário do equipamento empregada atualmente pelo Sinapi, conforme ilustrado na tabela a seguir, em que se observa que o valor total da depreciação na vida útil está aderente ao valor de reposição do maquinário:

Cálculo da depreciação total do equipamento considerando seu impacto tanto nas horas produtivas quanto nas horas improdutivas (segundo metodologia proposta, equivalente à do Sinapi)	
Valor de aquisição do equipamento (VA)	R$ 300.000,00
Proporção hipotética entre horas efetivamente trabalhadas (HTA) e horas disponíveis do equipamento (HDA)	80%
Vida útil do equipamento (n)	6 anos
Horas trabalhadas por ano (HTA)	2000 horas
Horas disponíveis por ano (HDA)	2500 horas
Horas improdutivas por ano	500 horas
Valor residual do equipamento (R)	40% do equipamento novo
Depreciação horária	R$ 12,00/hora

$Dh = \frac{Va - R}{n\ x\ HDA}$ (Incide tanto nas horas produtivas quanto nas horas improdutivas)	
Valor total de depreciação contabilizado ao final da vida útil do equipamento (D) D = Dh.HDA.n	R$ 180.000,00

28. Os exemplos acima demonstram que o critério do antigo Sicro-2 resulta em um custo horário de R$ 15,00 para a depreciação do equipamento, que é considerado apenas nas horas trabalhadas. Por sua vez, o novo Sicro, ao incorporar a depreciação também no custo horário improdutivo, deveria reduzir o valor horário da depreciação de R$ 15,00 para apenas R$ 12,00, pois o valor de reposição do equipamento (Va-R) seria diluído em uma quantidade maior de horas, correspondente à soma das parcelas dos tempos operativos e improdutivos.
29. A controvérsia relativa à depreciação evoluiu desde o Acórdão 971/2020-Plenário. O exame atual conduzido pela unidade técnica demonstra que duas questões, embora relacionadas, precisam ser separadas: a definição do universo de horas utilizado para ratear os custos de propriedade do equipamento e a proporção da depreciação que deve ser remunerada durante o tempo improdutivo.
30. O Dnit passou a formalizar, no Sicro/2025, que o parâmetro HTA representa "horas trabalháveis por ano", isto é, o conjunto de horas em que o equipamento se encontra disponível para o trabalho, abrangendo tanto os períodos produtivos quanto os de espera. A unidade técnica, após reexaminar a matéria, concluiu que esse conceito é mais adequado do que o de "horas efetivamente trabalhadas por ano". Concordo, em princípio, com essa conclusão. Se os custos de propriedade do equipamento incidem durante todo o período em que o bem permanece mobilizado e disponível para a execução dos serviços, mostra-se conceitualmente mais coerente que o denominador utilizado para seu rateio considere também as horas de espera inerentes ao processo produtivo.
31. Faço, contudo, importante ressalva. A alteração promovida pelo Dnit foi essencialmente conceitual: modificou-se o significado atribuído à variável HTA, de "horas trabalhadas" para "horas trabalháveis", mas preservou-se exatamente o mesmo valor numérico de 2.000 horas por ano, anteriormente empregado para a maior parte dos equipamentos. A meu ver, não se pode presumir que uma variável continue quantitativamente adequada quando o fenômeno que ela pretende representar foi substancialmente ampliado. Se antes as 2.000 horas deveriam representar, ao menos conceitualmente, o período de efetiva operação do equipamento, agora passam a compreender a soma das horas produtivas com as horas improdutivas de espera. A mudança de conceito deveria, portanto, ter sido acompanhada de estudo destinado a aferir qual é, efetivamente, a quantidade anual de horas trabalháveis de um equipamento típico empregado em obras rodoviárias.
32. Alguns números ajudam a evidenciar a questão. Considerando-se, para fins ilustrativos, um ano com 252 dias úteis e uma jornada diária de oito horas, chega-se a um universo de 2.016 horas potencialmente trabalháveis por ano (252 × 8). Nesse cenário, o parâmetro de 2.000 horas adotado pelo Sicro corresponde a aproximadamente 99,21% de todas as horas úteis anuais, restando diferença de apenas 16 horas, equivalentes a dois dias de trabalho.
33. Trata-se de resultado que merece atenção, sobretudo porque o conceito de "horas trabalháveis" passou a abranger não apenas as horas de efetiva operação do equipamento, mas também os períodos em que ele permanece disponível na frente de serviço, embora em situação de espera.
34. A conclusão torna-se ainda mais evidente caso se considere, além dos 252 dias úteis com jornada de oito horas, a possibilidade de trabalho aos sábados em jornada reduzida de quatro horas. Tomando-se, para fins ilustrativos, 52 sábados no ano, acrescentam-se 208 horas às 2.016 horas anteriormente calculadas, alcançando-se um total potencial de 2.224 horas trabalháveis por ano. Nesse cenário, as 2.000 horas adotadas pelo Sicro corresponderiam a aproximadamente 89,93% do universo anual de

horas disponíveis, com diferença de 224 horas. O exercício reforça que a definição quantitativa do HTA depende das premissas adotadas quanto ao calendário e à jornada efetivamente praticados nas obras e, por isso, não deveria decorrer da simples manutenção do valor histórico de 2.000 horas após a alteração conceitual da variável.

35. A inadequação de se adotar um parâmetro único sem maior fundamentação torna-se ainda mais perceptível em obras executadas em dois turnos. Considerando-se, apenas para ilustração, dois turnos diários de oito horas ao longo de 252 dias úteis, o equipamento poderia permanecer disponível por até 4.032 horas anuais, de modo que as 2.000 horas adotadas pelo Sicro representariam apenas 49,60% desse universo potencial. Evidentemente, não se pretende afirmar que todos os equipamentos permanecerão mobilizados durante a integralidade dos dois turnos, mas o exemplo demonstra que o conceito de "horas trabalháveis" é fortemente dependente do regime operacional da obra, reforçando a necessidade de que o valor do HTA seja empiricamente fundamentado e, eventualmente, parametrizável segundo as condições concretas de execução.
36. Assim, embora considere acertada a alteração conceitual promovida pelo Sicro/2025, não me parece tecnicamente suficiente simplesmente atribuir novo significado ao parâmetro HTA e conservar, sem demonstração empírica específica, o mesmo quantitativo de 2.000 horas anteriormente utilizado. Se a grandeza representada pela variável foi modificada, sua expressão numérica também deveria ter sido objeto de avaliação própria, destinada a demonstrar quantas horas por ano os equipamentos efetivamente permanecem disponíveis para o trabalho nas condições típicas das obras rodoviárias.
37. Portanto, acompanho a unidade técnica quanto à correção conceitual de se utilizar "horas trabalháveis por ano", mas entendo que essa conclusão não implica, automaticamente, reconhecer como adequado o quantitativo de 2.000 horas anuais. Uma coisa é definir corretamente a grandeza que deve integrar a fórmula; outra, distinta, é determinar o valor numérico que melhor a representa. A alteração semântica promovida pelo Sicro/2025 resolveu a primeira questão, mas não demonstrou a segunda. A rigor, se o HTA passou a abranger tanto as horas produtivas quanto as improdutivas, caberia ao Dnit demonstrar, mediante dados empíricos de utilização de equipamentos em obras rodoviárias, qual é o número médio de horas anuais em que esses ativos permanecem efetivamente disponíveis para o trabalho, consideradas as características operacionais das obras, os calendários de trabalho e as indisponibilidades pertinentes. Até que essa demonstração seja produzida, considero que o valor de 2.000 horas deve ser tratado como parâmetro pendente de validação quantitativa, embora seja correto o novo conceito adotado para a variável.
38. Prosseguindo com o exame, os custos de propriedade como juros, seguros e a parcela da depreciação associada ao transcurso do tempo não surgem apenas quando a máquina está efetivamente produzindo. A utilização de uma base de horas disponíveis é, por isso, conceitualmente coerente com a apropriação de parcelas de custo que continuam a existir durante períodos de espera. Restabelecer, de forma isolada, o conceito do antigo Sicro 2 não solucionaria o problema e poderia reintroduzir inconsistência entre o denominador das fórmulas e as horas nas quais determinadas parcelas são remuneradas.
39. Isso não significa, porém, que a depreciação deva ser integralmente apropriada no custo horário improdutivo. A depreciação de uma máquina possui, em essência, duas causas econômicas: o desgaste físico decorrente do uso e a perda de valor associada ao decurso do tempo e à obsolescência. Quando o equipamento permanece parado, aguardando outra etapa da patrulha mecânica, a segunda parcela continua a existir, mas a primeira se reduz de maneira evidente. Remunerar a integralidade da depreciação em uma hora na qual o equipamento não trabalha equivale a pressupor que a máquina sofre o mesmo desgaste parada e em operação, premissa que não se sustenta.
40. A manifestação do Dnit trouxe contribuição útil ao distinguir o tempo improdutivo do Sicro do denominado **Standby Hourly Rate** utilizado pelo U.S. Army Corps of Engineers (Usace). De fato, conforme reconhece a própria unidade técnica, a tarifa de **standby** norte-americana está associada a paralisações determinadas pela Administração ou decorrentes de fatores alheios ao contratado, e não ao tempo de espera inerente ao ciclo ordinário de uma patrulha mecânica. Essa distinção descritiva deve ser acolhida.

41. Não decorre daí, entretanto, que a redução da depreciação no custo improdutivo seja inadequada. O ponto econômico central permanece o mesmo: equipamentos parados não sofrem desgaste físico na mesma intensidade dos equipamentos em produção. A comparação com o Usace é útil como referência para o princípio de que a depreciação pode ser tratada de forma distinta em períodos de inatividade, mas a conclusão da unidade técnica não depende de uma transposição mecânica do modelo norte-americano para o Sicro.
42. A instrução também demonstra que não se sustenta a afirmação de que o Sicro seria necessariamente mais conservador, em favor da Administração, do que o modelo do Usace. Foram identificadas diferenças importantes: o sistema norte-americano aplica ajustes associados à idade real do equipamento, deduz pneus da base depreciável e adota descontos comerciais na formação do valor do equipamento novo, enquanto o Sicro utiliza, em regra, cotações de equipamentos novos sem mecanismos equivalentes de ajuste por idade. Tais diferenças recomendam evitar comparações parciais entre os sistemas.
43. É particularmente relevante a análise da magnitude da improdutividade. Segundo o levantamento da unidade técnica, cerca de um terço das alocações de equipamentos em composições do Sicro apresenta algum grau de ociosidade, e o coeficiente improdutivo médio dessas alocações aproxima-se de metade do tempo. A questão, portanto, está longe de ser meramente acadêmica. A forma de remunerar a depreciação durante esses períodos pode repercutir de modo sistemático em milhares de composições e, por consequência, em orçamentos de elevado valor.
44. Também considero convincente a demonstração baseada no Método de Caires, utilizado em avaliações de máquinas e equipamentos, segundo a qual a intensidade de uso influencia a preservação do valor do bem. Equipamentos submetidos a trabalho leve ou nulo conservam maior parcela de seu valor ao final do mesmo período cronológico. A evidência reforça uma conclusão intuitiva e economicamente consistente: menor utilização física tende a prolongar a vida econômica ou, ao menos, a reduzir a perda de valor associada ao desgaste.
45. Nesse contexto, examino a proposição da unidade técnica quanto à adoção, como solução provisória, de redutor de 50% sobre a depreciação horária incluída no custo horário improdutivo. Para melhor compreensão do exame, sirvo-me do mesmo exemplo numérico utilizado pela unidade técnica: rolo compactador de pneus E9762, com valor de aquisição (Va) de R$ 1.000.000,00, valor residual (Vr) de 20% (R$ 200.000,00), vida útil teórica de 6 anos e 2.000 horas trabalháveis por ano (HTA). Assim, o valor depreciável ou fundo de reposição (Va - Vr) corresponde a R$ 800.000,00.
46. Nos termos da metodologia proposta pela unidade técnica, a depreciação horária de referência é de R$ 66,6667/h nas horas produtivas. Nas horas improdutivas, em que o equipamento permanece em espera e não sofre o mesmo desgaste físico decorrente da operação, propõe-se remunerar 50% dessa depreciação, isto é, R$ 33,3333/h. A solução procura distinguir as duas causas econômicas da depreciação: desgaste pelo uso e obsolescência pelo decurso do tempo.
47. No que se refere a leitura das tabelas deve ser enfatizado que a utilização operativa (UO) representa a parcela das 2.000 horas anuais em que o equipamento efetivamente opera. O complemento (1 - UO) corresponde às horas improdutivas. Portanto, ao longo de seis anos, o equipamento permanece vinculado à atividade por 12.000 horas trabalháveis, distribuídas entre horas produtivas e improdutivas.
48. No caso de considerar UO igual a 100%, o equipamento opera durante todas as horas trabalháveis. Não há horas improdutivas a remunerar. Consequentemente, a integralidade das 12.000 horas da vida útil teórica recebe a depreciação horária de R$ 66,6667, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Parâmetro	Cálculo	Resultado
Valor de aquisição (Va)	-	R$ 1.000.000,00
Valor residual (Vr)	20% × Va	R$ 200.000,00
Valor depreciável / fundo-alvo	Va - Vr	R$ 800.000,00
Horas trabalháveis em 6 anos	6 × 2.000	12.000 h

Parâmetro	Cálculo	Resultado
Horas produtivas	12.000 × 1,00	12.000 h
Horas improdutivas	12.000 × 0,00	0 h
Dh produtiva	R$ 800.000,00 ÷ 12.000	R$ 66,67/h
Dh improdutiva	50% × Dh produtiva	R$ 33,33/h
Depreciação nas horas produtivas	12.000 × R$ 66,67/h	R$ 800.000,00
Depreciação nas horas improdutivas	0 × R$ 33,33/h	R$ 0,00
Depreciação acumulada em 6 anos	produtiva + improdutiva	R$ 800.000,00
Diferença para o fundo-alvo	R$ 800.000,00 - R$ 800.000,00	R$ 0,00
Tempo estimado para formar R$ 800.000,00	fundo-alvo ÷ depreciação anual	6,0 anos

49. Explicitando a tabela acima de forma didática, observo que, ao final dos seis anos, a depreciação acumulada é exatamente R$ 800.000,00, isto é, o valor de aquisição menos o valor residual. Para UO = 1,00, portanto, o fundo de reposição é formado exatamente ao término da vida útil teórica.
50. Por outro lado, com UO = 0,60, 60% das horas são produtivas e 40% são improdutivas. Em seis anos, isso corresponde a 7.200 horas produtivas e 4.800 horas de espera. Nas primeiras incide a depreciação integral; nas segundas, apenas 50% da depreciação horária, nos termos a seguir demonstrados:

Parâmetro	Cálculo	Resultado
Valor de aquisição (Va)	—	R$ 1.000.000,00
Valor residual (Vr)	20% × Va	R$ 200.000,00
Valor depreciável / fundo-alvo	Va - Vr	R$ 800.000,00
Horas trabalháveis em 6 anos	6 × 2.000	12.000 h
Horas produtivas	12.000 × 0,60	7.200 h
Horas improdutivas	12.000 × 0,40	4.800 h
Dh produtiva	R$ 800.000,00 ÷ 12.000	R$ 66,67/h
Dh improdutiva	50% × Dh produtiva	R$ 33,33/h
Depreciação nas horas produtivas	7.200 × R$ 66,67/h	R$ 480.000,00
Depreciação nas horas improdutivas	4.800 × R$ 33,33/h	R$ 160.000,00
Depreciação acumulada em 6 anos	produtiva + improdutiva	R$ 640.000,00
Diferença para o fundo-alvo	R$ 800.000,00 - R$ 640.000,00	R$ 160.000,00
Tempo estimado para formar R$ 800.000,00	fundo-alvo ÷ depreciação anual	7,5 anos

51. Dessa forma, nas 7.200 horas produtivas formam-se R$ 480.000,00 de depreciação. Nas 4.800 horas improdutivas, a remuneração de metade da taxa acrescenta R$ 160.000,00. O fundo acumulado após seis anos é, portanto, R$ 640.000,00, ou 80% do valor depreciável. Faltam R$ 160.000,00 para alcançar o fundo-alvo. Mantido o mesmo padrão de utilização, o valor de R$ 800.000,00 é alcançado em aproximadamente 7,5 anos. A extensão temporal é coerente com a premissa de que um equipamento que opera apenas 60% do tempo sofre menor desgaste físico e preserva maior parcela de sua vida útil.
52. Em outro exemplo, com UO = 0,20, apenas 20% das horas são produtivas e 80% correspondem a espera. Em seis anos, são 2.400 horas produtivas e 9.600 horas improdutivas. Trata-se do caso em que a distinção entre desgaste por uso e obsolescência pelo tempo se torna mais evidente.

Parâmetro	Cálculo	Resultado

Parâmetro	Cálculo	Resultado
Valor de aquisição (Va)	—	R$ 1.000.000,00
Valor residual (Vr)	20% × Va	R$ 200.000,00
Valor depreciável / fundo-alvo	Va - Vr	R$ 800.000,00
Horas trabalháveis em 6 anos	6 × 2.000	12.000 h
Horas produtivas	12.000 × 0,20	2.400 h
Horas improdutivas	12.000 × 0,80	9.600 h
Dh produtiva	R$ 800.000,00 ÷ 12.000	R$ 66,67/h
Dh improdutiva	50% × Dh produtiva	R$ 33,33/h
Depreciação nas horas produtivas	2.400 × R$ 66,67/h	R$ 160.000,00
Depreciação nas horas improdutivas	9.600 × R$ 33,33/h	R$ 320.000,00
Depreciação acumulada em 6 anos	produtiva + improdutiva	R$ 480.000,00
Diferença para o fundo-alvo	R$ 800.000,00 - R$ 480.000,00	R$ 320.000,00
Tempo estimado para formar R$ 800.000,00	fundo-alvo ÷ depreciação anual	10,0 anos

53. Na tabela acima, observo que as 2.400 horas produtivas geram R$ 160.000,00 de depreciação, enquanto as 9.600 horas improdutivas, remuneradas à metade da taxa, acrescentam R$ 320.000,00. Ao final de seis anos, o fundo acumulado é de R$ 480.000,00, ou 60% do valor depreciável. Os R$ 320.000,00 restantes são formados ao longo dos anos adicionais de utilização. Mantido o mesmo padrão, o fundo-alvo é atingido em 10 anos. O resultado traduz a premissa de que uma máquina que permanece 80% do tempo parada não pode ser tratada, para fins de desgaste físico, como se estivesse em operação plena. O quadro seguinte mostra uma comparação consolidada:

UO	Horas produtivas (6 anos)	Horas improdutivas (6 anos)	Fundo em 6 anos	% do fundo-alvo	Tempo para R$ 800 mil
1,00	12.000 h	0 h	R$ 800.000,00	100%	6,0 anos
0,60	7.200 h	4.800 h	R$ 640.000,00	80%	7,5 anos
0,20	2.400 h	9.600 h	R$ 480.000,00	60%	10,0 anos

54. Esclareço que a metodologia proposta não pretende que todo equipamento forme, invariavelmente, o fundo de reposição ao término dos seis anos cronológicos. Isso ocorre exatamente para o equipamento líder, com UO = 1,00. Para UO inferior à unidade, a formação do fundo é deliberadamente mais lenta.
55. Outrossim, pode-se extrair uma segunda conclusão, no sentido de que essa diferença não representa sub-remuneração por si só. Ela decorre da premissa de que a vida útil teórica de seis anos está associada à utilização plena. Quando parte relevante do período é passada em espera, há menor desgaste físico e, consequentemente, prolongamento da vida econômica efetiva do equipamento.
56. Pode-se assim dizer que o modelo ora proposto ocupa posição intermediária entre o Sicro 2 e o novo Sicro. O Sicro 2 não remunerava depreciação nas horas improdutivas, o que poderia alongar excessivamente a formação do fundo para equipamentos com baixa UO. O novo Sicro remunera 100% da depreciação também nas horas de espera, fazendo com que o fundo seja formado sempre em seis anos, independentemente do efetivo uso. A proposta remunera 50% nas horas improdutivas, reconhecendo simultaneamente obsolescência temporal e menor desgaste.
57. No exemplo da própria instrução que fundamenta esta deliberação, o fundo de R$ 800.000,00 é alcançado em 6 anos para UO = 1,00, 7,5 anos para UO = 0,60 e 10 anos para UO = 0,20. A progressão é intuitiva: quanto menor o uso efetivo, maior o período necessário para consumir economicamente o valor depreciável do ativo.
58. Os exemplos numéricos apresentados permitem visualizar com clareza a lógica econômica da solução

proposta pela unidade técnica. Para o equipamento líder da patrulha, com utilização operativa igual a 1,00, a depreciação acumulada ao término da vida útil teórica de seis anos alcança exatamente R$ 800.000,00, correspondente à diferença entre o valor de aquisição de R$ 1.000.000,00 e o valor residual de R$ 200.000,00. Quando a utilização operativa é inferior à unidade, a formação do mesmo fundo ocorre em prazo superior: 7,5 anos para UO de 0,60 e 10 anos para UO de 0,20. Tal resultado não constitui deficiência da metodologia, mas consequência direta da premissa de que o equipamento que permanece parte do tempo parado sofre menor desgaste físico e, por isso, preserva por período mais longo sua capacidade econômica. A proposta evita, de um lado, a ausência completa de remuneração da depreciação nas horas improdutivas, característica do antigo sistema Sicro-2.

59. Não se trata de afirmar que 50% seja um valor científico definitivo e imutável. Ao contrário, a própria proposta admite sua substituição por parâmetro distinto se o Dnit desenvolver estudo técnico, em bases empíricas brasileiras, que demonstre proporção mais adequada. A medida busca corrigir, desde logo, uma distorção conhecida, sem impedir o aperfeiçoamento futuro do sistema.
60. Essa solução também me parece superior à simples importação da metodologia do Sinapi. Esse sistema dilui os custos de propriedade em horas disponíveis calculadas a partir de fator fixo, adequado às condições de obras civis urbanas que fundamentaram sua aferição. Em obras rodoviárias, nas quais a utilização operativa dos equipamentos da patrulha pode variar significativamente, a adoção de redutor incidente especificamente sobre a depreciação nas horas improdutivas mostra-se mais sensível ao fenômeno que se pretende representar.
61. Por essas razões, acolho a proposta de determinar ao Dnit a aplicação do redutor de 50% sobre a depreciação horária na composição do custo horário improdutivo, até que estudo técnico desenvolvido em bases empíricas nacionais sustente valor diverso. A providência foi precedida da construção participativa exigida pela Resolução-TCU 315/2020 e, portanto, encontra-se processualmente apta à deliberação de mérito.

IV - Vida útil, valor residual e coeficiente de manutenção dos equipamentos

62. Também acompanho a unidade técnica quanto aos demais parâmetros do custo horário: vida útil, valor residual e coeficiente de manutenção.
63. A fiscalização original não questionou a possibilidade de o Dnit rever esses valores. Ao contrário, a atualização dos parâmetros era necessária diante da evolução tecnológica e das mudanças do mercado de equipamentos. O problema identificado foi a ausência de estudos conclusivos e formalizados que permitissem reconstruir a lógica das escolhas efetuadas e verificar sua aderência à realidade atual.
64. A resposta do Dnit reconheceu dificuldades concretas para obtenção de dados. Pesquisas junto a fabricantes, fontes de mercado e referências técnicas nem sempre produzem bases homogêneas ou suficientes. Essas dificuldades merecem ser consideradas, mas não afastam a necessidade de fundamentação, especialmente porque vida útil, valor residual e manutenção influenciam diretamente o custo horário e podem ter peso expressivo no orçamento global das obras.
65. O sistema referencial deve ser capaz de demonstrar não apenas quais valores utiliza, mas por que os utiliza. Quando a Administração adota um determinado número de anos de vida útil, um percentual de valor residual ou um coeficiente de manutenção, deve existir documentação técnica apta a evidenciar a origem do parâmetro, a amostra examinada, o tratamento dos dados e as limitações da estimativa. Sem essa trilha de fundamentação, torna-se difícil distinguir uma escolha tecnicamente calibrada de uma simples reprodução histórica de parâmetros antigos.
66. A proposta de encaminhamento é, nesse ponto, equilibrada. Não fixa, por decisão deste Tribunal, quais devem ser os valores de vida útil, valor residual ou coeficiente de manutenção. Determina que o Dnit elabore estudos técnicos conclusivos, assegure aderência à realidade atual e, à luz dos resultados, promova as revisões pertinentes. Preserva-se, assim, o espaço técnico da autarquia responsável pelo sistema, ao mesmo tempo em que se exige a fundamentação indispensável à confiabilidade do referencial.
67. Também considero adequada a exigência de plano de ação, no prazo de trinta dias, com responsáveis e cronograma. A longa duração desse acompanhamento revela que recomendações genéricas,

desacompanhadas de marcos de implementação, podem prolongar indefinidamente questões metodológicas relevantes. O plano de ação permitirá monitoramento objetivo das providências e dará previsibilidade ao próprio Dnit quanto às etapas necessárias.

V – Fator de Interferência de Tráfego (FIT)

68. A segunda edição do Sicro, em 2025, modificou substancialmente o FIT. A metodologia de 2017 aplicava um fator relacionado ao volume médio diário e à presença de áreas urbanas sobre o custo horário de execução dos serviços. O novo modelo desloca o foco para a logística dos insumos e procura converter os atrasos decorrentes de operações de "pare e siga" e de circulação em áreas urbanas em acréscimos virtuais das distâncias médias de transporte.
69. Em termos simplificados, a metodologia do FIT busca estimar o tempo adicional despendido no transporte de insumos em razão da interferência do tráfego. Para tanto, calcula dois tipos de atraso: o primeiro (A1), associado às operações de "pare e siga", considera o volume médio diário de veículos por faixa; o segundo (A2) procura representar a perda de tempo decorrente da circulação em trechos urbanos. Esses atrasos não são apropriados diretamente como horas adicionais de transporte. O modelo os converte em uma distância virtual equivalente, que é acrescida à distância média de transporte efetivamente percorrida. Assim, quanto maior a interferência estimada do tráfego, maior será a distância média de transporte (DMT) considerada na composição e, por consequência, o custo calculado para o transporte do insumo. Em essência, portanto, o FIT procura representar uma redução da velocidade e um aumento do tempo de viagem por meio de um acréscimo fictício da distância percorrida.
70. A mudança possui mérito conceitual. Se a frente de serviço está adequadamente segregada e sinalizada, é plausível que parte relevante da interferência do tráfego se manifeste nos deslocamentos dos veículos e no transporte de insumos, e não necessariamente na produtividade de todos os serviços executados. A revisão, portanto, não deve ser rejeitada por sua concepção geral.
71. O problema está na robustez dos parâmetros e na proporcionalidade do modelo. A unidade técnica identificou que a velocidade urbana padrão de 30 km/h decorre de combinação entre velocidade observada em banco de dados e limites regulamentares de trânsito, grandezas de natureza distinta. Mais grave, a base empírica utilizada concentrou-se em vias locais e coletoras e não representou adequadamente vias arteriais, vias de trânsito rápido e trechos rodoviários urbanos, justamente aqueles que tendem a ser mais relevantes para o transporte de insumos de obras rodoviárias.
72. Há, ainda, problemas de qualidade e representatividade dos dados. A instrução relata ocorrências de pontos de origem e destino posicionados fora das manchas urbanas, rotas incompatíveis com a realidade local, inclusão de cidades sem ligação rodoviária relevante, vias não pavimentadas e localidades pouco representativas do fenômeno que o FIT pretende medir. Tais aspectos podem ter produzido subestimação da velocidade urbana e, por consequência, superestimação dos atrasos atribuídos ao tráfego.
73. A equação do atraso associado às operações de "pare e siga" também merece esclarecimento. A simulação tomou como ponto de partida uma velocidade de 60 km/h tratada como fluxo livre, embora o próprio conceito de velocidade operacional já incorpore, em alguma medida, as restrições do tráfego. Se essa premissa estiver correta, há risco de dupla consideração do mesmo efeito na modelagem. Da mesma forma, a velocidade operacional padrão de 60 km/h para veículos pesados em rodovias rurais não foi sustentada por levantamento sistemático equivalente ao realizado em áreas urbanas, embora existam referências do próprio Dnit que apontam valores distintos.
74. Além da consistência técnica, a instrução apresenta questão relevante de economicidade administrativa. O novo FIT exige que o orçamentista identifique, para cada insumo sujeito a frete pelo construtor, origem e destino, trechos urbanos e rurais, condições do pavimento, operações de "pare e siga", distâncias fracionadas e demais variáveis logísticas. É metodologia muito mais granular do que a anterior. Essa complexidade não é, por si só, defeito; pode ser necessária se gerar ganho material de precisão. O que merece reflexão é o fato de a própria simulação da FGV, em orçamento de referência da BR-470/SC, ter indicado diferença global muito pequena entre o modelo antigo e o novo.

75. O ponto é importante. Modelos referenciais precisam buscar precisão, mas a precisão útil não se confunde com multiplicação indefinida de variáveis. Se o incremento de complexidade aumenta custos de projeto, fiscalização e controle, amplia a possibilidade de erros e cria zonas de discricionariedade, o ganho obtido deve ser materialmente relevante para justificar a mudança. A ocorrência de erro no próprio Caderno de Aplicação do FIT é indício concreto de que a operacionalização do modelo não é trivial.
76. Também são pertinentes os riscos apontados quanto à distinção entre fretes FOB e CIF[25], à possibilidade de manipulação de rotas, à remuneração padronizada de atrasos de "pare e siga" que podem não ocorrer em todos os ciclos e ao aumento da carga de verificação atribuída aos fiscais. Tais questões não autorizam, neste momento, conclusão definitiva de inadequação do modelo, mas justificam plenamente a oitiva proposta.
77. Acompanho, portanto, a unidade técnica para que o Dnit se manifeste sobre a formação das velocidades padrão, a equação do atraso A1, a representatividade dos dados, a viabilidade operacional do novo FIT, as medidas de controle e a possibilidade de simplificação da metodologia. O contraditório poderá esclarecer se as fragilidades identificadas decorrem de documentação incompleta, de premissas efetivamente inadequadas ou de aspectos passíveis de correção sem abandono dos avanços conceituais alcançados.
78. Em acréscimo ao exame conduzido pela unidade técnica, ouvindo minha assessoria, parece-me pertinente suscitar que o Dnit avalie solução conceitualmente mais simples e diretamente relacionada à variável física que o FIT pretende representar. Em última análise, a interferência do tráfego sobre o transporte manifesta-se essencialmente pela redução da velocidade média efetivamente alcançável e, por consequência, pelo aumento do tempo necessário para completar o ciclo do equipamento. Se essa é a realidade física que se deseja reproduzir, pode ser mais transparente atuar diretamente sobre os parâmetros da própria composição de custo do transporte e dos respectivos demonstrativos de produção das equipes mecânicas – especialmente a velocidade média efetiva e, quando pertinente, os demais tempos componentes do ciclo – em vez de criar uma camada adicional de cálculo destinada a converter atrasos estimados em acréscimos virtuais de distância.
79. Essa alternativa apresenta, ainda, vantagem relevante sob o ponto de vista da aderência às condições concretas de cada empreendimento. Atualmente, ferramentas de georreferenciamento e roteamento permitem obter estimativas de tempo de percurso e de velocidade média para trajetos determinados, inclusive considerando diferentes períodos do dia. O próprio estudo que fundamentou o Sicro utilizou dados obtidos por meio do Google Maps para levantamento de velocidades em milhares de segmentos urbanos, e a unidade técnica chegou a questionar por que procedimento semelhante não foi empregado de forma sistemática para os trechos rurais das rodovias federais. Há, portanto, possibilidade concreta de substituir parcela relevante das premissas abstratas do modelo por parâmetros observáveis, desde que os dados utilizados sejam submetidos a critérios de representatividade, consistência, período de referência e validação técnica.
80. Imagine-se, por exemplo, transporte cuja composição referencial pressuponha velocidade de 60 km/h em determinado tipo de via. Se o estudo logístico do empreendimento, apoiado em dados suficientemente representativos, demonstrar que, em razão do tráfego existente no percurso efetivamente utilizado, a velocidade média esperada é de 42 km/h, parece mais intuitivo e auditável que o orçamentista substitua diretamente, na composição, a velocidade referencial pela velocidade efetiva fundamentada. O próprio cálculo do ciclo converterá essa redução de velocidade em maior quantidade de horas de caminhão e, consequentemente, em maior custo unitário de transporte. Evita-

[25] FOB (Free on Board) é uma condição comercial em que o preço da mercadoria não inclui o custo do transporte até o destino, cabendo ao comprador, em regra, arcar com o frete a partir do ponto de entrega convencionado. CIF (Cost, Insurance and Freight) é uma condição comercial em que o preço da mercadoria inclui, além do seu valor, os custos de frete e seguro até o local de destino convencionado.

se, desse modo, criar uma grandeza intermediária destinada a representar indiretamente um fenômeno que pode ser introduzido diretamente na variável física que efetivamente sofreu alteração.

81. Há também benefício significativo para o controle. A velocidade adotada poderia ser confrontada com o trajeto previsto, os dados de tráfego disponíveis e as condições consideradas pelo projetista, tornando a memória de cálculo mais inteligível para quem elabora, analisa, fiscaliza ou audita o orçamento. Em vez de verificar sucessivamente DMTu, DMTr, VMD[26] por faixa, atrasos A1 e A2 e demais premissas do FIT, o controle se concentraria em questões objetivas: qual é o percurso considerado, qual velocidade referencial seria aplicável, qual velocidade efetiva foi adotada e quais evidências justificam o ajuste. A simplificação, portanto, não significaria menor rigor técnico; ao contrário, poderia proporcionar maior rastreabilidade ao aproximar o modelo de custos da realidade física que pretende representar.
82. Esse aspecto assume especial relevância diante da reduzida materialidade observada nos testes realizados pela própria FGV. Conforme consignado na instrução, na simulação referente à BR-470/SC, a metodologia de 2017 produziu acréscimo de 0,447% no orçamento total, enquanto o novo modelo resultou em 0,429%, diferença de apenas 0,018% no valor global da obra. Sem antecipar conclusão definitiva sobre a metodologia mais adequada, esses números recomendam que se examine a proporcionalidade entre a precisão adicional eventualmente obtida e o custo administrativo decorrente da maior complexidade de elaboração, análise, fiscalização e controle do orçamento. Um sistema referencial de custos deve buscar precisão, mas essa precisão não pode ser dissociada dos atributos de simplicidade, verificabilidade, operacionalidade e proporcionalidade.
83. Por essas razões, considero oportuno que, além de se manifestar sobre as inconsistências específicas apontadas pela unidade técnica, o Dnit examine alternativa metodológica baseada na incorporação direta dos efeitos do tráfego aos parâmetros das composições de transporte. Uma possível solução consistiria na adoção de uma velocidade efetiva parametrizada (Vef), definida a partir das características do trajeto e de dados empíricos suficientemente representativos, substituindo, na própria composição de custo, a velocidade referencial quando demonstrada a existência de interferência relevante do tráfego. A autarquia poderá, naturalmente, estabelecer critérios, fontes de dados, faixas horárias, períodos de observação e procedimentos de validação que assegurem uniformidade e impeçam escolhas oportunistas de rotas ou horários.
84. Nesse sentido, considero adequado recomendar ao Dnit que avalie a reformulação da metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT) adotada no Sicro/2025, migrando do atual modelo, de elevada complexidade operacional, para solução simplificada baseada em ajuste parametrizado da velocidade efetiva (Vef), a ser incorporado diretamente nas atividades de transporte constantes das composições de custo unitário, mediante critérios objetivos e dados empíricos representativos das condições de tráfego dos percursos considerados.

VI – Fator de Influência de Chuvas (FIC)

85. No Sicro/2025, o Fator de Influência de Chuvas (FIC) procura estimar o acréscimo de tempo improdutivo provocado pelas chuvas. De forma simplificada, calcula-se o fator pela expressão FIC = fa × {1 + [(1 − C) × fr]} × nd, em que “fa” indica se a atividade é ou não afetada pela chuva; “C” representa a parcela da água que escoa superficialmente; “fr”, a parcela de água retida que pode prolongar a paralisação; e “nd”, a proporção estimada de dias úteis paralisados em razão das chuvas, havendo no Sicro/2025 valores distintos de nd padrão e geotécnico.
86. No orçamento, o FIC não incide sobre todo o custo do serviço. O valor calculado é aplicado ao custo

[26] O Volume Médio Diário (VMD) representa a quantidade média de veículos que trafega por determinado trecho de uma via por dia, sendo utilizado para caracterizar a intensidade do tráfego e subsidiar estudos de capacidade, dimensionamento e operação rodoviária. Por sua vez, DMTu e DMTr correspondem às Distâncias Médias de Transporte em vias urbanas e rodoviárias, respectivamente, utilizadas para representar a distância média percorrida no transporte de materiais e insumos e, assim, calcular os respectivos custos de transporte.

unitário improdutivo (Ci) da composição, formado essencialmente pelo custo da mão de obra ociosa e pelo custo horário improdutivo dos equipamentos. Assim, CFIC = FIC × Ci. A lógica é que, durante a paralisação pela chuva, a Administração remunera a ociosidade da equipe e dos equipamentos, e não custos típicos de operação, como combustível e manutenção decorrentes do funcionamento das máquinas.

87. Dito de outra forma, o FIC estima quanto tempo adicional a chuva deixa a equipe parada e converte essa paralisação em um acréscimo de custo improdutivo na composição do serviço.
88. A revisão do FIC promovida pela versão de 2025 do Sicro também trouxe aperfeiçoamento digno de registro. Uma das preocupações centrais do voto condutor do Acórdão 971/2020-Plenário dizia respeito à incidência do fator sobre custos produtivos de equipamentos durante períodos em que a chuva impede a execução e as máquinas permanecem paradas. No Sicro/2025, o FIC deixou de incidir sobre o custo unitário de execução e passou a recair sobre o custo unitário improdutivo. Essa alteração aproxima a metodologia da realidade econômica do evento: se a chuva paralisa a frente, o custo adicional relevante está associado à ociosidade da mão de obra e dos equipamentos, e não ao consumo de combustível ou à manutenção de máquinas em operação.
89. O novo modelo, porém, introduziu parâmetros que, segundo a análise técnica, ainda não possuem validação empírica suficiente. A primeira questão refere-se ao fator de intensidade de chuvas (nd), agora dividido em modalidade padrão e modalidade geotécnica. O nd padrão mantém lógica semelhante à metodologia anterior e, nos dados examinados, apresenta alguma compatibilidade com os percentuais de paralisação observados em determinados estados. Já o nd geotécnico considera a precipitação acumulada ao longo de 24 horas sem a divisão aplicada ao turno de trabalho, tornando-se muito mais sensível à mesma chuva diária.
90. O contraste com os diários de obra é expressivo. Na amostra examinada, os valores do nd geotécnico superaram de forma acentuada os percentuais de paralisação efetivamente registrados, sem que tenha sido demonstrado, com dados de campo, que a chuva ocorrida fora do turno de trabalho produza sistematicamente a paralisação total ou parcial do dia seguinte. A questão é especialmente relevante porque os limiares de 5 mm e 20 mm de chuva foram herdados de estudos anteriores e não foram recalibrados para a nova utilização geotécnica.
91. O fator natureza da atividade (fa) também foi profundamente alterado. A metodologia anterior admitia gradações destinadas a representar serviços pouco afetados, parcialmente afetados ou fortemente afetados pela chuva. O Sicro/2025 adotou classificação binária: o serviço ou é considerado afetado, com fa igual a 1, ou não é, com fa igual a zero. A simplificação tem atrativo operacional, mas pode perder informação relevante.
92. Os diários de obra examinados pela unidade técnica mostram que a realidade é mais contínua do que binária. Foram encontrados registros de roçada, capina, drenagem, formas, armação, tapa-buraco, concretagem, escavação, pavimentação e outros serviços executados em dias com chuva. Isso não significa que a precipitação seja irrelevante. Significa, isto sim, que em muitas situações a chuva reduz a produtividade, interrompe apenas parte da jornada ou impede somente determinada etapa do serviço. As chamadas janelas de estiagem permitem retomadas no mesmo dia, fenômeno que o modelo fa = 0 ou 1 tende a representar de forma imperfeita.
93. Também considero pertinente a crítica às justificativas genéricas baseadas na expressão “serviço manual a céu aberto” ou na invocação da NR-21[27]. A existência de exigência de proteção contra intempéries não equivale, automaticamente, à proibição de trabalho sob qualquer ocorrência de chuva. Da mesma forma, a chamada lógica de cadeia, pela qual a impossibilidade de executar a concretagem conduziria à paralisação de fôrmas e armação, pode ignorar que essas atividades preparatórias são frequentemente realizadas em momentos distintos.

[27] A NR-21 (Trabalhos a Céu Aberto) é a Norma Regulamentadora que estabelece requisitos de segurança e saúde aplicáveis às atividades realizadas a céu aberto, incluindo medidas de proteção dos trabalhadores contra intempéries e condições inadequadas de trabalho.

94. A terceira questão envolve o coeficiente de deflúvio (C) e o fator de retenção de água no solo (fr), usados para ampliar o período de paralisação após a precipitação. A unidade técnica aponta que os valores de C foram obtidos de fontes heterogêneas, incluindo estudos de contextos geográficos e finalidades muito diferentes, enquanto o fr se apoia em conceito de capacidade de campo oriundo da agronomia. A transposição de referências de outras áreas não é, em si mesma, imprópria. Modelos de engenharia frequentemente utilizam conhecimento de disciplinas correlatas. O que se exige é demonstração de que a adaptação representa adequadamente o fenômeno específico que se pretende estimar.
95. Essa demonstração, segundo a instrução, não foi realizada. A expressão que combina C e fr pressupõe relação entre a parcela de água retida e o tempo adicional de paralisação, mas não foi apresentada função empírica que faça essa conversão. Além disso, determinadas combinações geram resultados contraintuitivos, com solos mais drenantes podendo produzir fator superior ao de solos menos drenantes. Como a parcela pode majorar o FIC em até 50%, a falta de calibração ganha relevância material.
96. A meu ver, o ponto mais importante de todo o exame do FIC está na disponibilidade de dados reais. Há anos o Dnit exige, para fins de medição, diários de obra e relatórios pluviométricos. Tais informações estão presentes em sistemas corporativos como o SEI e o SIAC, abrangendo contratos, regiões e períodos diversos. Trata-se de base especialmente valiosa para confrontar precipitação, horário da chuva, tipo de serviço e paralisação efetiva.
97. A FGV chegou a analisar diários de obra, mas a amostra final ficou restrita a trinta contratos, com forte concentração em contratos de restauração e manutenção, e foi considerada insuficiente pela própria consultora para calibração do modelo. A fragilidade não está em reconhecer a insuficiência da amostra; isso é metodologicamente correto. O problema está em ter mantido parâmetros essencialmente teóricos sem promover esforço sistemático para ampliar a base a partir das informações disponíveis nos próprios sistemas do Dnit.
98. É justamente nesse ponto que a nova etapa da auditoria se conecta à deliberação anterior. Em 2020, a preocupação já era a ausência de validação quantitativa. Após novos contratos de consultoria, revisão metodológica e publicação de uma segunda edição do manual, seria esperado que a modelagem estivesse ancorada de forma mais intensa em registros empíricos. Se existem dados administrativos aptos a essa finalidade, sua utilização deve ser prioritária.
99. Acompanho, portanto, a proposta de oitiva do Dnit quanto ao nd geotécnico, ao modelo binário do fator natureza da atividade, à interação entre C e fr, à ausência de validação empírica e à possibilidade de revisão do FIC com viés menos teórico e mais estatístico, baseado em paralisações reais por tipologia de obra e região. A providência é compatível com a natureza desta fase processual e oferece ao Dnit oportunidade de demonstrar a adequação dos parâmetros ou de indicar ajustes que conduzam a modelo mais aderente ao comportamento observado nas obras.
100. Adicionalmente, persiste uma importante questão conceitual que expus no voto condutor do Acórdão 971/2020-Plenário, que ainda não foi considerada. Embora o FIC procure conferir tratamento objetivo aos efeitos das chuvas mediante séries históricas e parâmetros técnicos, sua aplicação termina por converter um fenômeno essencialmente aleatório em acréscimo determinístico ao custo de determinados serviços. A precipitação efetivamente observada durante a execução de uma obra pode se afastar significativamente da média histórica: empreendimento executado predominantemente no período seco poderá sofrer impacto muito inferior ao estimado pelo fator, enquanto outro, cuja etapa crítica coincida com período excepcionalmente chuvoso, poderá experimentar paralisações muito superiores. O valor esperado constitui informação relevante para o orçamento, mas não elimina a natureza probabilística do evento.
101. Parece-me, por isso, pertinente avaliar abordagem alternativa que trate a chuva como aquilo que efetivamente representa para o empreendimento: um risco associado à execução. Em vez de incorporar às composições um custo adicional fixo, poder-se-ia modelar probabilisticamente a ocorrência e os efeitos das precipitações, considerando, entre outros elementos, a localização da obra,

sua data prevista de início, o cronograma físico, a sazonalidade pluviométrica e a sensibilidade das diferentes atividades às chuvas. A partir de séries históricas e, sobretudo, de dados operacionais de paralisações efetivamente verificadas nas obras do próprio Dnit, seria possível estimar uma distribuição de impactos e estabelecer contingência correspondente ao nível de risco que a Administração pretenda cobrir.

102. Essa abordagem mostra-se, ademais, compatível com a sistemática da Lei 14.133/2021. Seu art. 22 admite que, havendo matriz de alocação de riscos, o valor estimado da contratação considere taxa de risco compatível com o objeto e com os riscos atribuídos ao contratado, segundo metodologia previamente definida. Nesse contexto, a influência das chuvas poderia, quando cabível, deixar de ser tratada como acréscimo determinístico incorporado diretamente às composições de custos e passar a integrar a quantificação dos riscos do empreendimento, preservando-se a necessária coerência entre a contingência orçamentária e a respectiva alocação contratual.

103. Por essas razões, considero oportuno recomendar ao Dnit que, como alternativa aos ajustes pontuais que possam resultar das oitivas, avalie a reformulação do FIC mediante migração para modelo de contingência probabilística, fundamentado em dados históricos e operacionais verificáveis e sensível às características temporais e físicas de cada empreendimento, com incorporação de seus efeitos, quando cabível, à taxa de risco prevista no art. 22 da Lei 14.133/2021.

VII – Administração Local

104. A Administração Local constitui o quarto eixo do exame. A nova edição do Sicro promoveu alterações relevantes e, em alguns pontos, efetivamente respondeu às preocupações anteriores. Em outros, contudo, persistem fragilidades de fundamentação.

105. Quanto à parcela fixa, considero acertadas as mudanças de natureza funcional ou normativa reconhecidas pela unidade técnica. A exclusão de funções redundantes, a adequação das atribuições com base na Classificação Brasileira de Ocupações, a realocação de determinados veículos e profissionais e a redução de dedicação do engenheiro supervisor em contratos de conservação possuem justificativas identificáveis e tendem a tornar a equipe de referência mais coerente com a organização real do canteiro.

106. A redução de custo decorrente dessas medidas é positiva, mas não resolve o ponto central do achado. O problema original não era simplesmente a existência de equipe grande; era a ausência de método objetivo para demonstrar por que determinada obra de pequeno, médio ou grande porte exige exatamente certo número de profissionais. O estudo menciona campanhas de campo e consultas a técnicos, porém não apresenta base estatística que vincule o dimensionamento remanescente a variáveis observáveis. Assim, é razoável considerar o achado apenas parcialmente atendido.

107. No controle tecnológico, houve avanço mais substancial. A FGV consolidou em planilha única os ensaios, suas frequências, as normas aplicáveis e as equações necessárias ao cálculo da capacidade das equipes. A rastreabilidade do parâmetro melhorou de forma significativa. Subsiste, todavia, fragilidade nos tempos de ciclo dos ensaios, majoritariamente herdados de estudos antigos e sem campanha de medição em campo. Como esses tempos influenciam diretamente o dimensionamento das equipes laboratoriais, é pertinente solicitar manifestação específica do Dnit.

108. A classificação do porte das obras apresenta problema metodológico distinto. O estudo utilizou grande base de contratos do SIAC e aplicou testes estatísticos, mas, segundo a instrução, os limites preexistentes do Sicro foram utilizados para classificar os dados e, depois, a distribuição encontrada foi tomada como confirmação dos próprios limites. Esse procedimento não demonstra que os pontos de corte sejam os mais adequados; apenas mostra que os contratos podem ser distribuídos segundo as faixas previamente escolhidas.

109. A unidade técnica aplicou métodos de partição aos próprios dados e encontrou quebras naturais diferentes das faixas do Sicro, especialmente em obras de restauração. Não é necessário, nesta fase, afirmar que os limites calculados pela auditoria devam substituir os do sistema. O ponto relevante é outro: se métodos objetivos produzem resultados substancialmente diferentes, a escolha dos limites vigentes precisa de justificativa mais robusta.

110. A instabilidade observada entre o porte previsto e o porte efetivamente executado reforça a necessidade de revisão. Percentual relevante dos contratos migrou de faixa, predominantemente para porte inferior. Essa classificação repercute não apenas na Administração Local, mas também no canteiro, na mobilização e desmobilização, no BDI e em serviços de supervisão. Por isso, eventual superestimação sistemática do porte pode propagar efeitos para diversas parcelas do orçamento.

111. É igualmente pertinente indagar se extensão por ano, isoladamente, representa de maneira suficiente a complexidade gerencial de uma obra. Número de frentes simultâneas, efetivo mobilizado, volume de serviços, complexidade técnica e características logísticas são fatores que, em tese, podem explicar melhor a necessidade de estrutura administrativa do que uma única relação entre extensão e prazo. A criação da categoria de intervenções pontuais é avanço ao reconhecer que obras de pequeno vulto não devem carregar a mesma estrutura de apoio de empreendimentos convencionais, mas o próprio limite de 5 km por ano também carece de demonstração objetiva.

112. Quanto à equipe de topografia, a alteração quantitativa não foi acompanhada de mudança de paradigma. O dimensionamento continua relacionado ao porte da obra e à atuação durante todo o período contratual, sem vinculação demonstrada a produtividade, extensão de locação, número de frentes ou outra variável mensurável. Ademais, a divergência entre o estudo que propunha excluir motorista e o manual que o reincorporou sem justificativa específica merece esclarecimento.

113. Por fim, a estimativa dos custos diversos da Administração Local permanece fundada em percentual de 5%, com consumos **per capita** de água e energia aplicados ao efetivo total. A crítica da fiscalização é convincente nos casos em que a obra está próxima de centro urbano e não dispõe de alojamento. Nessa situação, utilizar integralmente taxas de consumo que representam permanência diária completa tende a superestimar despesas, pois grande parte da mão de obra passa parcela relevante da jornada nas frentes de serviço e não permanece no canteiro durante as vinte e quatro horas do dia.

114. A própria FGV chegou a desenvolver metodologia de minoração proporcional ao tempo de permanência, posteriormente abandonada na versão publicada do manual. A unidade técnica demonstra, ainda, que a aplicação do fator de minoração produz consumo de energia mais próximo dos valores observados em estudos empíricos de canteiros. Não se propõe, contudo, determinar de imediato o percentual final; propõe-se ouvir o Dnit sobre a necessidade de fator redutor para obras sem alojamento. Também aqui considero correta a cautela processual.

VIII – Dos Impactos da Reforma Tributária no Sicro

115. Entendo oportuno aproveitar a presente ação de controle para registrar outra questão que, embora não integre propriamente os achados ora examinados, deverá ser enfrentada pelo Dnit em futuro próximo: os efeitos da Reforma Tributária do Consumo sobre a metodologia de formação dos custos referenciais do Sicro. A introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), assentados em regime de não cumulatividade significativamente mais amplo, altera a própria lógica de formação do custo econômico dos insumos utilizados pelas empresas. Em linhas gerais, para o contribuinte submetido ao regime regular, parcela do tributo suportado nas aquisições deixa de constituir custo definitivo e passa a representar crédito recuperável. Essa circunstância precisa, em algum momento, refletir-se nas composições referenciais, sob pena de o orçamento considerar como custo parcela tributária que não representa ônus econômico efetivo para o executor.

116. A questão assume especial complexidade em relação aos equipamentos. A Lei Complementar 214/2025 admite a apropriação de créditos de IBS e CBS nas aquisições realizadas por contribuintes do regime regular, observadas as condições legais, e disciplina expressamente os créditos relacionados a bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado. Isso significa que a aquisição de uma máquina nova pode gerar crédito tributário para a empresa, embora o Sicro não aproprie o preço do equipamento diretamente em uma única obra: seu valor é distribuído ao longo de sua vida útil por meio, entre outras parcelas, da depreciação horária. Surge, portanto, questão metodológica relevante: se parte do tributo incidente na aquisição do equipamento é recuperável, o valor empregado como base

para o cálculo da depreciação não deveria, em princípio, carregar como custo definitivo essa mesma parcela. Será necessário definir como compatibilizar o momento tributário de geração e apropriação do crédito com sua tradução econômica em custo horário ao longo de milhares de horas de utilização do equipamento.

117. Essa tarefa está longe de ser trivial. Os créditos do IBS e da CBS nascem em função da aquisição e das condições estabelecidas pela legislação tributária, enquanto a depreciação do Sicro distribui economicamente o valor depreciável do equipamento segundo sua vida útil, valor residual e quantidade de horas trabalháveis. Um mesmo equipamento pode, ademais, ter sido adquirido antes ou depois da Reforma Tributária, ser novo ou usado, ter sido comprado em diferentes momentos da transição, permanecer na empresa por vários anos e prestar serviços em inúmeros contratos.

118. Por isso, pode não ser necessário aplicar determinada alíquota de IBS e CBS sobre a depreciação horária, ou ainda, desenvolver metodologia capaz de identificar o crédito efetivamente recuperável na aquisição e definir como esse benefício tributário deve repercutir no valor de aquisição líquido utilizado pelo sistema. Pode-se, alternativamente, verificar como o crédito deverá ser apropriado ao longo da vida econômica do ativo.

119. A análise também não pode ficar restrita à depreciação. Diversas parcelas que integram o custo horário dos equipamentos podem conter aquisições de bens ou serviços suscetíveis de gerar créditos de IBS e CBS. É o caso, em princípio e observadas as regras específicas aplicáveis a cada operação, dos combustíveis consumidos na operação, dos lubrificantes, pneus, peças e componentes de reposição e dos serviços de manutenção contratados de terceiros. A legislação prevê, inclusive, disciplina própria para o creditamento nas aquisições de combustíveis submetidos ao regime específico. Consequentemente, o custo horário operativo e o custo de manutenção poderão sofrer efeitos distintos daqueles incidentes sobre a depreciação, exigindo que cada componente seja examinado segundo sua própria natureza tributária.

120. Em sentido diverso, nem todas as parcelas do custo horário produzirão créditos. A remuneração da mão de obra empregada na operação dos equipamentos, por exemplo, não gera, por si mesma, crédito de IBS ou CBS, uma vez que os serviços prestados por pessoas físicas em decorrência de relação de emprego estão fora da incidência desses tributos. Também o custo de oportunidade do capital merece tratamento próprio, pois constitui construção econômica destinada a remunerar o capital imobilizado, e não a aquisição de um bem ou serviço que, por si só, gere crédito tributário. Seguros, serviços financeiros e outras parcelas eventualmente incorporadas ao custo dos equipamentos deverão igualmente ser examinados à luz dos respectivos regimes de tributação e creditamento.

121. A dificuldade metodológica é, portanto, significativa. Para cada equipamento, o Sicro poderá ter de distinguir o custo bruto de aquisição do custo efetivamente suportado após os créditos recuperáveis; considerar o tratamento tributário das despesas de manutenção e operação; lidar com equipamentos adquiridos em diferentes anos da transição; e evitar tanto a superestimação dos custos referenciais quanto a dedução de créditos que, nas circunstâncias concretas, não estejam disponíveis ao contribuinte. Particular atenção deverá ser conferida à depreciação, pois um crédito obtido na aquisição do ativo não se confunde conceitualmente com a depreciação econômica do bem, embora necessariamente influencie o montante líquido de investimento que precisa ser recuperado por meio do custo horário.

122. Nesse contexto, considero recomendável que o Dnit abra frente específica de estudos destinada a avaliar os impactos da Reforma Tributária do Consumo sobre todas as parcelas do Sicro, com especial atenção à formação dos custos horários dos equipamentos. O trabalho deverá identificar, para cada componente de custo, a existência e a extensão dos créditos de IBS e CBS, estabelecer metodologia para sua tradução em custos referenciais e disciplinar particularmente o tratamento dos créditos associados à aquisição dos equipamentos e sua repercussão sobre a depreciação horária. Trata-se de providência necessária para que o Sicro continue representando, durante e após a transição tributária, os custos econômicos efetivamente suportados pelas empresas, e não simplesmente os valores brutos constantes dos documentos de aquisição.

IX – Estudo do Impacto desta Deliberação

123. Em atendimento ao disposto no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e para se se compreenda os impactos desta deliberação, solicitei à minha assessoria técnica que produzisse um exame dos efeitos econômicos associados à determinação ora proposta de redução, pela metade, da parcela de depreciação considerada nas horas improdutivas dos equipamentos do Sicro, com o propósito de aferir a materialidade da alteração em três níveis sucessivos: custo horário dos equipamentos, composições de serviços e orçamento global de diferentes tipologias de obras rodoviárias.

124. Para esse exame, adoto como referências o Relatório Sintético de Equipamentos e o Relatório Analítico de Composições de Custos do SICRO para São Paulo, julho de 2026, recentemente publicado. Utilizo, quanto aos equipamentos, o relatório sem desoneração, por ser aquele cujos custos produtivos e improdutivos se mostram compatíveis com os valores empregados nas composições analíticas examinadas.

125. Os cálculos a seguir, realizados com apoio de inteligência artificial, têm caráter demonstrativo e destinam-se a dimensionar a ordem de grandeza dos efeitos da alteração metodológica.

126. A premissa considerada consiste em manter integralmente a depreciação incorporada ao custo produtivo dos equipamentos e, exclusivamente nas horas improdutivas, reduzir em 50% essa parcela. Permanecem inalterados os demais componentes do custo horário improdutivo. A tabela a seguir antecipa os resultados obtidos para as quatro tipologias de orçamento examinadas.

Tipologia de orçamento	Redução estimada do custo direto
Construção rodoviária	1,59%
Obras de arte especiais (OAE)	0,35%
Restauração viária	1,90%
Conservação viária	1,81%

127. Registro, desde logo, que os percentuais acima não correspondem à reprecificação de contratos ou orçamentos concretos. Tratam-se de estimativas paramétricas, obtidas mediante cestas de serviços representativos, cujos pesos e composições estão explicitados adiante. Sua finalidade é revelar a sensibilidade relativa de cada tipologia à alteração da depreciação improdutiva.

128. No nível dos equipamentos, a nova parcela improdutiva foi obtida pela expressão: CI_novo = CI_atual - 0,50 x D, em que CI representa o custo horário improdutivo e D, a depreciação horária. Assim, a redução percentual do custo improdutivo corresponde a (0,50 x D) / CI_atual. O custo produtivo, por premissa, não sofre alteração.

129. A repercussão nas composições não se limita, contudo, à substituição direta do custo improdutivo de cada equipamento. Para que a simulação preserve a lógica interna do Sicro, propaguei o efeito por quatro parcelas: (i) utilização improdutiva dos equipamentos integrantes da equipe mecânica; (ii) FIC, cuja base improdutiva também incorpora custos horários dos equipamentos; (iii) atividades auxiliares; e (iv) composições de tempo fixo. Nos dois últimos casos, o recálculo foi realizado de forma recursiva sempre que a composição auxiliar continha equipamento alcançado pela nova regra.

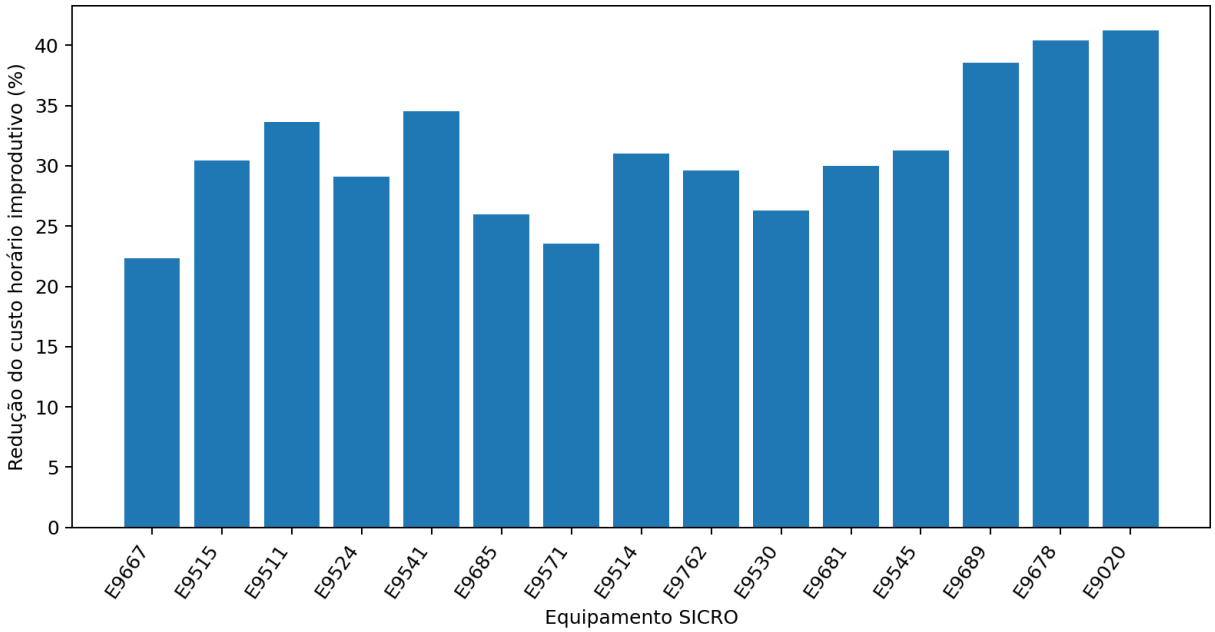
130. Na equipe mecânica, a redução unitária resulta de Σ[Q x UI x (0,50D)] / P, sendo Q a quantidade do equipamento, UI sua utilização improdutiva e P a produção horária da equipe. Para o FIC, foi considerada a expressão FIC x Σ[Q x (0,50D)] / P, pois a incidência desse fator pressupõe a permanência da equipe em condição improdutiva.

131. Há, entretanto, uma limitação que deve ser explicitada. O relatório analítico genérico utilizado na simulação não apresenta DMT preenchida nos momentos de transporte. Por essa razão, não atribuí impacto a distâncias de transporte específicas. Em orçamento concreto, com as DMTs efetivamente definidas, essa parcela deverá ser recalculada, podendo alterar o resultado final.

132. Foram selecionados equipamentos típicos das frentes de terraplenagem, pavimentação e

restauração viária. A tabela preserva o custo produtivo e demonstra, para cada equipamento, a depreciação horária, o custo improdutivo vigente, o custo improdutivo ajustado e a correspondente redução percentual.

Código	Equipamento	Deprec. R$/h	CI atual R$/h	CI ajust. R$/h	Redução CI
E9667	Caminhão basculante com capacidade de 14 m³ - 210 kW	44,8763	100,5457	78,1076	22,32%
E9515	Escavadeira hidráulica sobre esteiras com caçamba com capacidade de 1,56 m³ - 118 kW	96,6354	158,6117	110,2940	30,46%
E9511	Carregadeira de pneus com capacidade de 3,40 m³ - 195 kW	152,1417	226,3492	150,2783	33,61%
E9524	Motoniveladora - 93 kW	89,5071	153,8573	109,1038	29,09%
E9541	Trator sobre esteiras com lâmina - 259 kW	269,3804	390,1983	255,5081	34,52%
E9685	Rolo compactador pé de carneiro vibratório autopropelido por pneus de 11,6 t - 82 kW	58,5752	112,8100	83,5224	25,96%
E9571	Caminhão tanque com capacidade de 10.000 l - 188 kW	49,2655	104,6866	80,0538	23,53%
E9514	Distribuidor de agregados sobre pneus autopropelido - 130 kW	96,8536	156,2102	107,7834	31,00%
E9762	Rolo compactador de pneus autopropelido de 27 t - 85 kW	81,9421	138,4236	97,4526	29,60%
E9530	Rolo compactador liso vibratório autopropelido por pneus de 11 t - 97 kW	60,7789	115,5236	85,1342	26,31%
E9681	Rolo compactador liso tandem vibratório autopropelido de 10,4 t - 82 kW	85,7705	142,9901	100,1049	29,99%
E9545	Vibroacabadora de asfalto sobre esteiras - 97 kW	143,9904	230,4032	158,4080	31,25%
E9689	Usina de asfalto a quente gravimétrica com capacidade de 100/140 t/h - 260 kW	714,7172	926,8937	569,5351	38,55%
E9678	Fresadora a frio - 455 kW	896,4144	1.109,1229	660,9157	40,41%
E9020	Recicladora a frio - 455 kW	932,5217	1.131,0467	664,7859	41,22%

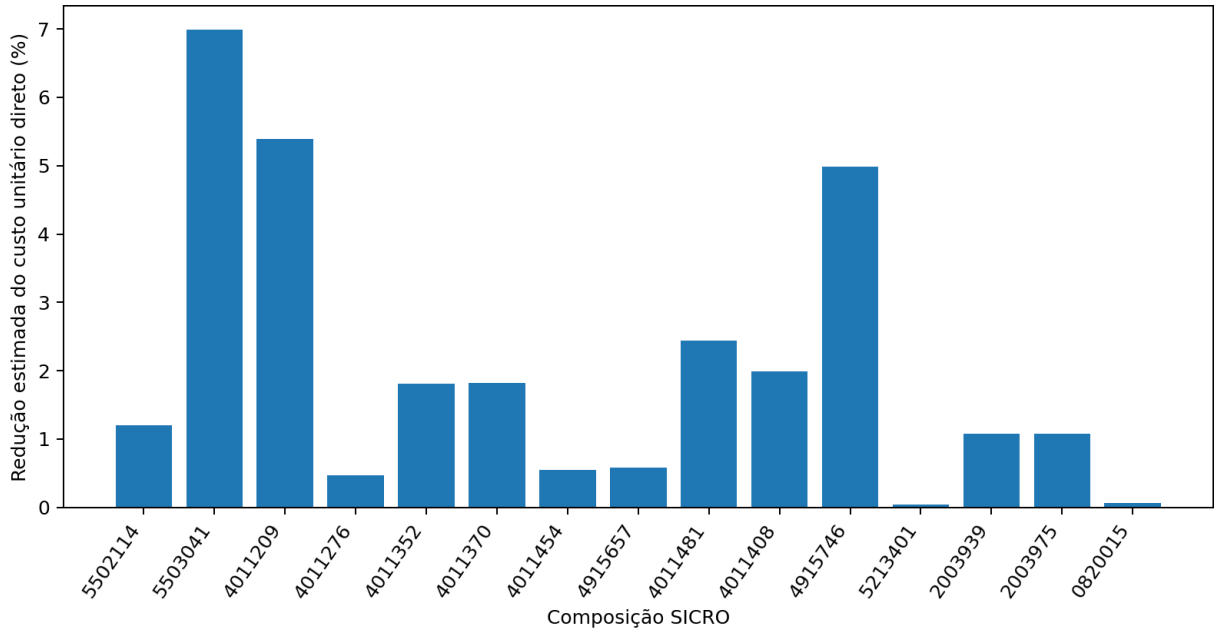


133. Os resultados evidenciam que o efeito é bastante heterogêneo. Quanto maior a participação da depreciação no custo improdutivo, maior a sensibilidade do equipamento à alteração. Entre os itens selecionados, a recicladora a frio E9020 e a fresadora E9678 apresentam reduções superiores a 40% do custo improdutivo. No rolo de pneus E9762, por exemplo, o custo improdutivo passa de R$ 138,4236/h para aproximadamente R$ 97,4526/h, redução de 29,60%. Esse percentual, todavia, não pode ser transposto diretamente para o custo dos serviços em que o equipamento participa, pois sua incidência depende da respectiva utilização improdutiva e do peso dos demais insumos da composição.

134. Na sequência, apresento quinze composições representativas de terraplenagem, pavimentação, restauração viária, sinalização e drenagem. Os valores abaixo já incorporam a repercussão na equipe mecânica, no FIC, nas atividades auxiliares e nos tempos fixos.

Grupo	Código	Serviço	Un.	Custo atual	Custo ajust.	Redução
Terraplenagem	5502114	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria - DMT 1.000 a 1.200 m - leito natural - escavadeira e caminhão basculante 14 m³	m³	9,41	9,30	1,21%
Terraplenagem	5503041	Compactação de aterros a 100% do Proctor intermediário	m³	7,39	6,87	6,99%
Terraplenagem	4011209	Regularização do subleito - 100% Proctor intermediário	m²	1,94	1,84	5,39%
Pavimentação	4011276	Base ou sub-base de brita graduada com brita comercial - 100% Proctor modificado	m³	296,18	294,78	0,47%
Pavimentação	4011352	Imprimação com emulsão asfáltica	m²	0,61	0,60	1,81%
Pavimentação	4011370	Tratamento superficial duplo com emulsão - brita comercial	m²	7,36	7,23	1,82%
Pavimentação	4011454	Concreto asfáltico - faixa A-25 - areia e brita comerciais	t	232,97	231,70	0,54%

Grupo	Código	Serviço	Un.	Custo atual	Custo ajust.	Redução
Restauração viária	4915657	Fresagem contínua de revestimento asfáltico - espessura de 5 cm	m³	78,72	78,26	0,58%
Restauração viária	4011481	Reciclagem simples com incorporação do revestimento asfáltico à base - 100% Proctor modificado	m³	66,46	64,84	2,44%
Restauração viária	4011408	Microrrevestimento a frio com emulsão modificada com polímero de 0,8 cm - faixa II - brita comercial	m²	3,15	3,09	1,99%
Restauração viária	4915746	Remendo profundo com imprimação com asfalto diluído - demolição mecânica e corte com serra	m³	387,73	368,39	4,99%
Sinalização	5213401	Pintura de faixa com tinta acrílica - espessura de 0,6 mm	m²	28,13	28,12	0,04%
Drenagem	2003939	Meio-fio de concreto - MFC 01 moldado no local com extrusora e concreto usinado - areia e brita comerciais	m	79,63	78,77	1,08%
Drenagem	2003975	Sarjeta triangular de canteiro central STCC 100-25 moldada no local com extrusora e concreto usinado - materiais comerciais	m	73,15	72,36	1,08%
Drenagem	0820015	Corpo de BSTC D = 0,60 m PA1 com berço de areia comercial - assentamento em aterro	m	279,15	278,97	0,06%



135. A leitura dos resultados confirma que a alteração não gera redução uniforme. Os serviços em que há maior permanência de equipamentos em condição improdutiva, a exemplo de determinadas atividades de compactação de aterros e de remendos profundos, mostram-se mais sensíveis. Em sentido oposto, composições dominadas por materiais ou por equipamentos que operam predominantemente em regime produtivo apresentam variações percentuais reduzidas.

Memória analítica da repercussão em cada composição

Código	Grupo	Equipe mecânica	FIC	Ativ. auxiliares	Tempo fixo	Redução R$/un	Redução %
5502114	Terraplenagem	0,0195	0,0940	0,0000	0,0000	0,1134	1,21%
5503041	Terraplenagem	0,3972	0,1193	0,0000	0,0000	0,5165	6,99%
4011209	Terraplenagem	0,0726	0,0321	0,0000	0,0000	0,1047	5,39%
4011276	Pavimentação	0,2109	0,1859	0,9355	0,0633	1,3955	0,47%
4011352	Pavimentação	0,0000	0,0110	0,0000	0,0000	0,0110	1,81%
4011370	Pavimentação	0,0918	0,0411	0,0000	0,0012	0,1342	1,82%
4011454	Pavimentação	0,3276	0,1841	0,6194	0,1374	1,2684	0,54%
4915657	Restauração viária	0,2262	0,0000	0,0000	0,2313	0,4574	0,58%
4011481	Restauração viária	0,7680	0,8560	0,0000	0,0000	1,6240	2,44%
4011408	Restauração viária	0,0368	0,0176	0,0049	0,0033	0,0627	1,99%
4915746	Restauração viária	18,5145	0,6730	0,0000	0,1514	19,3388	4,99%
5213401	Sinalização	0,0000	0,0114	0,0000	0,0001	0,0115	0,04%
2003939	Drenagem	0,0000	0,0032	0,0831	0,7707	0,8569	1,08%
2003975	Drenagem	0,0000	0,0039	0,0854	0,6976	0,7869	1,08%
0820015	Drenagem	0,0000	0,1728	0,0086	0,0000	0,1814	0,06%

136. A decomposição permite identificar a origem do efeito. Na base de brita graduada e no concreto asfáltico, parte da redução decorre das atividades auxiliares de usinagem. Nos dispositivos de drenagem moldados no local, a repercussão pode provir das composições de concreto e de tempo fixo, e não do equipamento principal. Isso reforça que a alteração deve ser processada no nível das

composições, e não por redutor genérico.

137. Para avaliar a ordem de grandeza da alteração em empreendimentos completos, construí quatro cestas paramétricas, correspondentes a construção rodoviária, obras de arte especiais, restauração viária e conservação viária. Em cada cesta, 100% do custo direto foi distribuído entre composições-**prox**y. Os pesos não pretendem reproduzir contrato específico; servem apenas para simular estruturas plausíveis de orçamento e testar sua sensibilidade à nova regra.

Tipologia	Impacto estimado no custo direto
Construção rodoviária	1,59%
Obras de arte especiais (OAE)	0,35%
Restauração viária	1,90%
Conservação viária	1,81%

Construção rodoviária:

Código	Serviço representativo	Peso no orçamento	Impacto do serviço	Contribuição
5502114	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria - DMT 1.000 a 1.200 m - leito natural - escavadeira e caminhão basculante 14 m³	12,0%	1,21%	0,145%
5503041	Compactação de aterros a 100% do Proctor intermediário	10,0%	6,99%	0,699%
4011209	Regularização do subleito - 100% Proctor intermediário	5,0%	5,39%	0,270%
4011276	Base ou sub-base de brita graduada com brita comercial - 100% Proctor modificado	15,0%	0,47%	0,071%
4011352	Imprimação com emulsão asfáltica	3,0%	1,81%	0,054%
4011370	Tratamento superficial duplo com emulsão - brita comercial	5,0%	1,82%	0,091%
4011454	Concreto asfáltico - faixa A-25 - areia e brita comerciais	30,0%	0,54%	0,163%
2003939	Meio-fio de concreto - MFC 01 moldado no local com extrusora e concreto usinado - areia e brita comerciais	4,0%	1,08%	0,043%
2003975	Sarjeta triangular de canteiro central STCC 100-25 moldada no local com extrusora e concreto usinado - materiais comerciais	3,0%	1,08%	0,032%
0820015	Corpo de BSTC D = 0,60 m PA1 com berço de areia comercial - assentamento em aterro	2,0%	0,06%	0,001%
5213401	Pintura de faixa com tinta acrílica - espessura de 0,6 mm	1,0%	0,04%	0,000%
1107890	Concreto fck = 30 MPa - confecção em central dosadora de 30 m³/h - areia e brita comerciais	10,0%	0,17%	0,017%

138. Na cesta representativa de construção rodoviária, a redução ponderada estimada alcança 1,59% do custo direto. O resultado decorre, sobretudo, da presença relevante de serviços de terraplenagem e compactação, nos quais a utilização improdutiva de equipamentos tem participação mais expressiva.

Obras de arte especiais (OAE)

Código	Serviço representativo	Peso no orçamento	Impacto do serviço	Contribuição
2306074	Estaca hélice contínua - confecção	10,0%	2,33%	0,233%
2306106	Estaca pré-moldada de concreto protendido 25 x 25 cm - produzida - sem emenda - cravação	10,0%	0,24%	0,024%
1107890	Concreto fck = 30 MPa - confecção em central dosadora de 30 m³/h - areia e brita comerciais	25,0%	0,17%	0,043%
0407819	Armação em aço CA-50 - fornecimento, preparo e colocação	20,0%	0,00%	0,000%
3107967	Fôrma metálica em chapa 1/8 reforçada - utilização de 100 vezes	10,0%	0,00%	0,000%
2106235	Escoramento metálico com quadro tubular contraventado	5,0%	0,00%	0,000%
3806421	Lançamento de viga pré-moldada de 500 a 750 kN com utilização de guindaste	10,0%	0,49%	0,049%
0308308	Aparelho de apoio metálico elastomérico fixo com capacidade de 1.500 kN - fornecimento e instalação	5,0%	0,01%	0,001%
4208152	Ancoragem regulável para estais de 31 cordoalhas - protensão, injeção e regulagem final	5,0%	0,00%	0,000%

139. Para obras de arte especiais, a redução ponderada estimada é de 0,35% do custo direto. O efeito é menor porque parcela substancial do orçamento está associada a aço, concreto, formas, aparelhos de apoio e outros insumos pouco afetados pela alteração, concentrando-se a repercussão principalmente em fundações e operações mecanizadas específicas.

Restauração viária:

Código	Serviço representativo	Peso no orçamento	Impacto do serviço	Contribuição
4915657	Fresagem contínua de revestimento asfáltico - espessura de 5 cm	15,0%	0,58%	0,087%
4011481	Reciclagem simples com incorporação do revestimento asfáltico à base - 100% Proctor modificado	20,0%	2,44%	0,489%
4011408	Microrrevestimento a frio com emulsão modificada com polímero de 0,8 cm - faixa II - brita comercial	15,0%	1,99%	0,299%
4915746	Remendo profundo com imprimação com asfalto diluído - demolição mecânica e corte com serra	15,0%	4,99%	0,748%
4011454	Concreto asfáltico - faixa A-25 - areia e brita comerciais	25,0%	0,54%	0,136%
4011352	Imprimação com emulsão asfáltica	3,0%	1,81%	0,054%
4011370	Tratamento superficial duplo com emulsão - brita comercial	5,0%	1,82%	0,091%
5213401	Pintura de faixa com tinta acrílica - espessura de 0,6 mm	2,0%	0,04%	0,001%

140. Na restauração viária, a cesta adotada conduz a redução estimada de 1,90% do custo direto. A maior sensibilidade decorre da participação de fresagem, reciclagem, remendos e outros serviços em

que equipamentos de elevado valor de aquisição permanecem, em determinadas etapas, em condição improdutiva.

Conservação viária:

Código	Serviço representativo	Peso no orçamento	Impacto do serviço	Contribuição
4915775	Roçada mecanizada com roçadeira articulada	15,0%	0,00%	0,000%
4915708	Limpeza de sarjeta e meio-fio	10,0%	0,00%	0,000%
4915712	Limpeza de bueiro	5,0%	0,00%	0,000%
4915626	Selagem de trincas mecanizada em pavimento flexível com emulsão - areia comercial	10,0%	2,09%	0,209%
4915746	Remendo profundo com imprimação com asfalto diluído - demolição mecânica e corte com serra	15,0%	4,99%	0,748%
4011408	Microrrevestimento a frio com emulsão modificada com polímero de 0,8 cm - faixa II - brita comercial	10,0%	1,99%	0,199%
4011454	Concreto asfáltico - faixa A-25 - areia e brita comerciais	10,0%	0,54%	0,054%
5214012	Manutenção/recomposição de sinalização - pintura de faixa com tinta acrílica - espessura de 0,4 mm	10,0%	0,05%	0,005%
2003939	Meio-fio de concreto - MFC 01 moldado no local com extrusora e concreto usinado - areia e brita comerciais	5,0%	1,08%	0,054%
4011209	Regularização do subleito - 100% Proctor intermediário	10,0%	5,39%	0,539%

141. Para conservação viária, a redução ponderada estimada é de 1,81% do custo direto. Embora parte significativa dos serviços rotineiros apresente impacto nulo ou muito reduzido, atividades mecanizadas de recuperação localizada e selagem contribuem para elevar o efeito médio da cesta.

142. Concluo que os três níveis de análise conduzem a conclusão convergente. A redução de 50% da depreciação nas horas improdutivas pode produzir efeito expressivo no custo horário de equipamentos isolados, mas esse efeito se reduz progressivamente quando incorporado às composições de serviços e, em seguida, ao orçamento global. A diluição decorre da presença de materiais, mão de obra, transportes, equipamentos em utilização produtiva e demais parcelas que permanecem inalteradas.

143. Nas cestas adotadas, a construção rodoviária apresenta redução estimada de 1,59% do custo direto; a restauração viária, 1,90%; e a conservação viária, 1,81%. Para obras de arte especiais, o efeito estimado é de 0,35%. Esses números mostram que a alteração metodológica pode ser relevante para o Sicro, mas também demonstram que sua repercussão depende fortemente da natureza dos serviços e da estrutura de cada orçamento.

144. Tento em vista esses resultados, entendo que a redução pela metade da depreciação atribuída às horas improdutivas possui repercussão econômica efetiva, mas seletiva: pode superar 40% no custo improdutivo de equipamentos isolados, varia de praticamente zero a cerca de 7% nas composições examinadas e, nas cestas simuladas, situa-se entre aproximadamente 0,35% e 1,90% do custo direto total.

X – Considerações Finais

145. O exame destes autos evidencia evolução institucional importante. O Dnit não permaneceu inerte desde a fiscalização anterior. Foram contratados novos estudos, revisados volumes do manual e introduzidas mudanças relevantes no Sicro/2025. Diversas dessas alterações caminham na direção

indicada por este Tribunal e merecem reconhecimento. O controle externo, contudo, deve aferir não apenas a existência de modificações, mas a qualidade da fundamentação que as sustenta e sua aderência aos dados reais.

146. A instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil é digna de elogios e realizou seu papel com profundidade. Em vez de rejeitar globalmente as metodologias do Dnit, distingue os pontos efetivamente superados daqueles que permanecem frágeis, reconhece argumentos procedentes da autarquia e preserva espaço para que soluções técnicas sejam desenvolvidas pelo gestor. Esse método é particularmente apropriado para sistemas referenciais complexos, nos quais a qualidade depende de revisão contínua, disponibilidade de dados e aperfeiçoamento progressivo dos modelos.

147. Ressalto que o encaminhamento ora proposto não desqualifica o Sicro nem ignora os avanços alcançados desde sua implantação. Ao contrário, parte do reconhecimento de que um sistema dessa relevância deve estar permanentemente sujeito a aferição, crítica e atualização. Quanto mais ampla a utilização do Sicro, maior a necessidade de que suas fórmulas e parâmetros sejam transparentes, reproduzíveis e empiricamente defensáveis.

148. A atuação desta Corte, nesse contexto, deve continuar orientada à melhoria do sistema e à qualidade do gasto público. O objetivo último não é eleger uma fórmula específica em substituição à competência técnica do Dnit, mas assegurar que as escolhas metodológicas da Administração sejam demonstráveis, consistentes e proporcionais ao fenômeno que procuram representar. É essa combinação de rigor técnico e respeito ao espaço decisório do gestor que, a meu ver, melhor atende à finalidade do controle externo.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2770/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.123/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Inspeção.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de inspeção realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) com o objetivo de avaliar ações relacionadas à implantação da nova versão do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro),

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

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) que:

9.1.1 adote, no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), redutor de 50% sobre a

depreciação horária (Dh) na composição do custo horário improdutivo (CHI) dos equipamentos, de modo a remunerar, nos períodos de espera, apenas a parcela da depreciação associada à obsolescência (decurso do tempo), e não a parcela associada ao desgaste físico, enquanto não houver estudo técnico, desenvolvido em bases empíricas brasileiras, que fundamente parâmetro distinto;

9.1.2. elabore e formalize estudos técnicos conclusivos que fundamentem objetivamente os parâmetros de custo horário dos equipamentos relativos à vida útil (n), valor residual (Vr) e coeficiente de manutenção (k), assegurando sua aderência à realidade atual das obras de infraestrutura, e que, à luz de seus resultados, promova a revisão desses parâmetros no Sicro;

9.1.3. desenvolva estudos técnicos destinados à adequação do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) aos efeitos da Reforma Tributária do Consumo, em especial à sistemática de não cumulatividade do IBS e da CBS instituída pela Lei Complementar 214/2025, de modo a assegurar que os custos referenciais reflitam os encargos tributários efetivamente suportados pelas empresas e não incorporem como custo parcelas suscetíveis de recuperação mediante créditos tributários, contemplando, no mínimo:

9.1.3.1. a identificação, para cada componente relevante das composições de custos do Sicro, das hipóteses de incidência do IBS e da CBS e dos correspondentes créditos passíveis de apropriação, consideradas as particularidades dos diferentes regimes tributários e as regras aplicáveis durante o período de transição;

9.1.3.2. o desenvolvimento de metodologia específica para os custos horários dos equipamentos, com especial atenção aos créditos de IBS e CBS relacionados à aquisição de bens de capital e à forma pela qual esses créditos deverão repercutir sobre o valor de aquisição considerado no cálculo da depreciação horária, de modo a evitar que tributos recuperáveis sejam indevidamente tratados como parcela do custo econômico do equipamento;

9.1.3.3. a avaliação dos efeitos dos créditos de IBS e CBS sobre as demais parcelas integrantes dos custos horários produtivo e improdutivo dos equipamentos, incluindo, conforme aplicável, combustíveis, lubrificantes, pneus, peças, componentes, serviços de manutenção e demais bens e serviços empregados em sua operação e conservação, distinguindo-os das parcelas que, por sua natureza, não gerem créditos tributários;

9.1.3.4. o estabelecimento de tratamento metodológico para equipamentos adquiridos em diferentes períodos da transição tributária, inclusive aqueles incorporados ao ativo imobilizado antes da plena implantação do IBS e da CBS, de forma a impedir tanto a apropriação fictícia de créditos inexistentes quanto a manutenção, nos custos referenciais, de tributos efetivamente recuperáveis;

9.1.4. apresente a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação contendo as medidas, os responsáveis e o cronograma para o cumprimento do disposto nos subitens acima;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, promover a oitiva do Dnit para que se manifeste, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre os seguintes apontamentos relacionados à 2ª edição do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes (Sicro/2025):

9.2.1. com relação à nova metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT):

9.2.1.1. velocidade urbana padrão (Vu) de 30 km/h obtida pela média aritmética entre grandezas conceitualmente heterogêneas, gerando parâmetro híbrido sem significado técnico claro, com a utilização de base de dados com problemas de abrangência, de qualidade (como falhas de posicionamento e falta de representatividade em relação ao objeto do estudo) e, principalmente, desconsiderando dados de velocidade de vias arteriais, de trânsito rápido e os trechos rodoviários urbanos, resultando em velocidade urbana padrão subestimada e, consequentemente, em superestimação de atrasos e do próprio FIT;

9.2.1.2. equação do atraso por operações de “pare” e “siga” (A1) com dupla incidência da influência do tráfego, em razão da adoção da velocidade operacional de 60 km/h como premissa de fluxo livre, quando tal velocidade, por definição, já incorpora os efeitos do fluxo de veículos;

9.2.1.3. velocidade operacional padrão (Vp) de 60 km/h para veículos pesados em rodovias rurais obtida pela combinação de velocidades aferidas em trechos urbanos de rodovias e de limites

regulamentares teóricos de vias arteriais e de trânsito rápido, representando parâmetro técnico sem significado claro; além da ausência de aferição de velocidades reais em trechos rurais nos mesmos moldes adotados para os trechos urbanos;

9.2.1.4. reavaliação sobre a viabilidade do novo modelo e a possibilidade de revisão da metodologia, com vistas à sua simplificação, considerando: a desproporção entre a elevada complexidade operacional do modelo (evidenciada pelo erro constante no próprio Caderno de Aplicação) e o baixo impacto financeiro resultante; o incremento de riscos de manipulação de rotas e de classificação indevida de fretes; e a necessidade de adoção de novas medidas internas de verificação e controle;

9.2.2. com relação à nova metodologia do Fator de Influência de Chuvas (FIC):

9.2.2.1. fator de intensidade de chuvas geotécnico (nd geotécnico) sem fundamentação objetiva, cujos valores adotados superam significativamente os percentuais de paralisação efetivamente registrados nos diários de obra apresentados, e sem comprovação de que chuvas ocorridas fora do turno de trabalho produzam, de modo sistemático, paralisação no dia seguinte; além da manutenção dos limiares de 5 mm e 20 mm, herdados do estudo do Centran (2008) sem validação a partir de dados reais de campo, a despeito de a própria consultora reconhecer a falta de aderência entre os valores de precipitação diária e as paralisações dos diários;

9.2.2.2. fator natureza da atividade (fa) alterado para modelo binário, em substituição ao modelo com escala graduada, mais representativo da realidade operacional, por melhor demonstrar os impactos parciais da chuva sobre a produtividade dos serviços; além da fragilidade nas justificativas adotadas para a classificação fa=1 para algumas atividades, a exemplo de serviços manuais a céu aberto (invocação indevida da NR-21), serviços de limpeza e conservação de dispositivos de drenagem (ausência de vedação normativa), fôrmas (aplicação indevida da "lógica de cadeia") e tapa-buraco com pré-misturado a frio;

9.2.2.3. coeficiente de deflúvio (C) e fator de retenção de água no solo (fr) com interação não validada teórica ou empiricamente, produzindo acréscimo de até 50% no valor do FIC, contudo, sem respaldo em dados operacionais de paralisação ou de recuperação da frente de serviço após a chuva;

9.2.2.4. metodologia aprovada sem validação empírica, a partir de dados amostrais descartados no próprio estudo sob argumento de serem insuficientes, embora estivesse disponível base de dados mais robusta em sistemas corporativos do Dnit (diários de obra e relatórios pluviométricos no SEI e pluviometria discriminada por turno no SIAC), apta a subsidiar validação de abrangência nacional, cobertura plurianual e diversidade de tipologias de serviço;

9.2.2.5. avaliação sobre possibilidade de revisão da metodologia, com viés menos teórico e mais quantitativo, baseado em análise estatística de paralisações reais por tipologia de obra e região, a partir dos dados disponíveis nos sistemas corporativos da autarquia;

9.2.3. com relação à metodologia de composição da Administração Local:

9.2.3.1. dimensionamento da parcela fixa sem fundamentação objetiva ou metodologia dotada de rigor estatístico para os quantitativos remanescentes da equipe referencial mínima;

9.2.3.2. tempos de ciclo dos ensaios (ti) das equipes de controle tecnológico majoritariamente herdados do Sicro/2017 e, portanto, sem validação empírica, nem mesmo amostral;

9.2.3.3. limites entre as faixas de porte das obras ratificados por validação circular, pois os limites preexistentes foram apenas aplicados à amostra de contratos e contabilizados por faixa para declaração de conformidade, sem deles terem sido derivados, e os testes estatísticos limitaram-se à verificação de normalidade e à exclusão de **outliers**, ao passo que métodos objetivos de partição apontam quebras naturais em limites divergentes; soma-se a instabilidade da variável de classificação, com migração de porte em 28,5% dos contratos entre o previsto e o executado, 84% delas para porte inferior, o que indica superestimação do porte e elevação indevida das parcelas do orçamento por ele dimensionadas; e a ausência de demonstração de nexo causal entre o porte e os recursos que deveria representar, já que a classificação se atrela apenas à natureza e à extensão executada por ano, sem

vínculo com complexidade técnica, frentes simultâneas, efetivo mobilizado ou volume de serviços;

9.2.3.4. dimensionamento da equipe de topografia sem a adoção de critérios objetivos e mensuráveis que permitam justificar o quantitativo de profissionais previsto, tais como a extensão de locação a ser executada por mês, o número de frentes de serviço simultâneas ou a produtividade de levantamento por equipe; além de incoerência entre o manual publicado e o estudo elaborado pela FGV, uma vez que este propôs a exclusão do motorista, sob o fundamento de que os próprios topógrafos conduziriam os veículos, enquanto o manual reincorporou esse profissional à equipe sem apresentar justificativa para a alteração;

9.2.3.5. estimativa do percentual de 5% de custos diversos para obras próximas a centros urbanos, nas quais não há alojamento no canteiro (Módulo 1) e o tempo de permanência do efetivo de pessoal no canteiro é apenas parcial, sendo cabível, nesses casos, a aplicação de fator redutor ao consumo **per capita**, conforme proposto pela própria FGV em seu estudo (FGV IBR SIMG-261/2022, peça 149), premissa que foi abandonada na versão publicada do novo manual (Sicro/2025);

9.3. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, como metodologia alternativa aos eventuais ajustes que possam decorrer das oitivas constantes do subitem 9.2.2 **supra**, que proceda à reformulação da metodologia do Fator de Influência de Chuvas (FIC) adotada no Sicro/2025, migrando do modelo multiplicativo determinístico para um modelo de contingência probabilística fundamentado em dados operacionais verificáveis, incorporando-a no adicional de risco previsto no art. 22 da Lei 14.133/2021; e

9.4. recomendar ao Dnit que avalie a reformulação da metodologia do Fator de Interferência de Tráfego (FIT) adotada no Sicro/2025, migrando do modelo multiplicativo complexo para um ajuste parametrizado único de velocidade efetiva (Vef), a ser incorporado diretamente nas atividades de transporte constantes das composições de custo unitário.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2770-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 010.756/2014-0 [Apensos: TC 019.799/2025-0, TC 015.307/2013-1]
Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Hospital Federal de Bonsucesso

Recorrente: Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (29.212.545/0001-43)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO EM CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA EMPRESA CONTRATADA E DE ALGUNS GESTORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A CARACTERIZAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO APURADO. DÉBITO. MULTAS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DO VÍCIO ALEGADO. REJEIÇÃO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ADMISSIBILIDADE DA ESPÉCIE RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. contra o Acórdão 7.893/2021-1ª Câmara (relator: Ministro Vital do Rêgo), por meio do qual este Tribunal, dentre outras providências, julgou irregulares as suas contas e lhe aplicou débito solidário e multa individual, no âmbito de tomada de contas especial resultante da conversão de representação acerca de superfaturamento na contratação de serviços de apoio operacional e atividades auxiliares pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB).

2. Adoto como relatório, com ajustes de forma, excerto da análise de admissibilidade elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do seu corpo diretivo e do Ministério Público junto ao TCU (peças 1.020-1.022 e 1.025):

"*Trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão de representação formulada por equipe de auditoria desta Corte de Contas, em virtude de contratação de prestação de serviços de apoio operacional e atividades auxiliares pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), com indícios de superfaturamento.*

O superfaturamento foi identificado nos pagamentos dos técnicos em secretariado relativos ao Contrato 11/2011, firmado com a empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda., no que tange ao valor do piso salarial da categoria, à estipulação de encargos indevidos ou em montantes superiores aos usualmente utilizados e à estimativa para Lucro e Despesas Indiretas (LDI) em percentual muito acima do mercado, com valores no intervalo de 38% a 46,18%, ao longo dos anos, nos termos do voto condutor do Acórdão 7.893/2021-TCU-1ª Câmara (peça 708).

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 7.893/2021-TCU-1ª Câmara (peça 707), que julgou irregulares as contas da empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. e de outros responsáveis e lhes aplicou débito solidário e multa individual.

Em face desta decisão foram opostos embargos declaratórios (peça 794), que não foram conhecidos, por intempestividade, a teor do Acórdão 15.782/2021-TCU-1ª Câmara (peça 827).

A empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (peça 778) e outro responsável (peça 798) apresentaram recurso de reconsideração, os quais foram conhecidos e, no mérito, foi-lhes negado provimento, mediante o Acórdão 1.780/2023-TCU-1ª Câmara (peça 863).

Diante desta deliberação foram opostos embargos declaratórios (peça 891), que foram conhecidos e, no mérito, rejeitados no Acórdão 4.634/2023-TCU-1ª Câmara (peça 901).

Na sequência, outro recurso de reconsideração (peça 894) foi apresentado e não foi conhecido, por intempestividade, nos termos do Acórdão 9.073/2023-TCU-1ª Câmara (peça 912).

Ato contínuo, novos embargos declaratórios (peças 925 e 937) foram não conhecidos e conhecidos e, no mérito, rejeitados, respectivamente, mediante o Acórdão 4.391/2024-TCU-1ª Câmara (peça 937).

Neste momento, empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. interpõe recurso de revisão (peça 1014), com fundamento no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

- há erro material no cálculo da prescrição e a jurisprudência posterior do Supremo Tribunal Federal teria consolidado entendimento relevante sobre a prescritibilidade das pretensões fundadas em decisões de Tribunais de Contas;

- o acórdão recorrido errou ao aplicar, por analogia, o prazo prescricional de 10 anos previsto no art. 205 do Código Civil, quando deveria ter aplicado o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/99;

- a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória do TCU é de 5 anos, e não de 10 anos, pois ambas estariam sujeitas à Lei 9.873/99, conforme entendimento que atribui ao STF;

- o termo inicial da prescrição deve ser fixado em 31/5/2013, data em que foi constituída a Representação TC 015.307/2013-1, momento em que o TCU teria tomado ciência inequívoca dos fatos;

- a prescrição só poderia ser interrompida uma única vez, com fundamento no princípio da unicidade da interrupção prescricional. Essa única interrupção válida ocorreu em 21/8/2014, com a expedição do Ofício 2174/2014-TCU/SECEX-RJ, que citou a empresa e teria representado a primeira medida inequívoca de apuração de sua conduta;

- após a interrupção da prescrição em 21/8/2014, o prazo de 5 anos voltou a correr integralmente, mas o Tribunal só proferiu decisão de mérito em 18/5/2021, quando já haviam transcorrido 6 anos, 8 meses e 27 dias e, por isso, estariam prescritas tanto a pretensão punitiva quanto a pretensão ressarcitória;

- restou configurada a ocorrência de prescrição intercorrente trienal, com fundamento no § 1º do art. 1º da Lei 9.873/99, pois o processo teria permanecido paralisado por mais de 3 anos sem movimentação relevante;

- após sua citação em 21/8/2014, o processo teria ficado sem ato com força interruptiva até a renovação da citação em 9/12/2019, o que representaria inércia processual de 5 anos, 3 meses e 18 dias, prazo superior ao triênio legal;

- caso a prescrição não seja reconhecida, devem ser excluídos os juros e a correção monetária incidentes sobre o débito, pois a demora de cerca de 14 anos na tramitação teria sido causada pela própria Administração;

- a cobrança de encargos financeiros sobre esse período de demora configuraria enriquecimento sem causa da União, premiaria a ineficiência estatal e violaria a boa-fé, a razoabilidade, a segurança jurídica e a vedação ao comportamento contraditório; e

- há fundamento para concessão de medida cautelar com efeito suspensivo, porque estaria presente o fumus boni iuris, diante da plausibilidade da prescrição, e o periculum in mora, diante do risco decorrente de cobrança superior a R$ 30 milhões.

Ao final, a recorrente requer a concessão de medida cautelar para suspender a exigibilidade do débito e da multa; o reconhecimento da prescrição quinquenal ou intercorrente para anular definitivamente o débito e a multa; e, subsidiariamente, a exclusão dos juros e da correção monetária, limitando eventual ressarcimento aos valores históricos.

O apelo está acompanhado de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886/AL e da respectiva certidão de trânsito em julgado (peças 1015 e 1016).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que a recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

O 'erro de cálculo' referido no art. 35, inciso I, da Lei.8.443/92 caracteriza-se, em regra, como equívoco material ou aritmético objetivamente demonstrável, cuja correção não dependa de nova interpretação jurídica, reavaliação das provas ou revisão dos fundamentos do julgamento. Não se confunde, portanto, com eventual erro de julgamento relacionado à interpretação e à aplicação das normas jurídicas ao caso concreto.

Na presente situação, o Acórdão 7.893/2021-TCU-1ª Câmara (peça 707) foi proferido em 2021, antes da edição da Resolução TCU 344/2022. Essa circunstância, contudo, não impede a aplicação do regime prescricional instituído pela referida resolução, uma vez que, no julgamento dos recursos de reconsideração (peças 778 e 798), ocorrido em 2023, mediante o Acórdão 1.780/2023-TCU-1ª Câmara (peça 863), o Tribunal examinou expressamente a matéria à luz dessa norma, nos termos dos itens 13 a 17 de seu voto condutor (peça 864, p. 6-7).

Naquela oportunidade, foram analisados os marcos temporais e as causas interruptivas incidentes no processo, tendo o Tribunal concluído que não se haviam consumado nem a prescrição quinquenal nem a prescrição intercorrente da pretensão ressarcitória. A questão prescricional foi, portanto, objeto de pronunciamento específico e fundamentado em sede recursal.

Nesse contexto, a nova alegação de 'erro no cálculo dos prazos prescricionais' não revela, por si só, a existência de erro material ou aritmético. A controvérsia recai, na realidade, sobre a identificação e a eficácia jurídica das causas interruptivas, bem como sobre a aplicação das regras relativas à prescrição quinquenal e intercorrente. Trata-se, assim, de matéria de natureza eminentemente jurídica, cuja revisão demandaria novo exame dos fundamentos adotados pelo Tribunal no acórdão recursal.

A atribuição da denominação 'erro de cálculo' à controvérsia não modifica sua natureza. Se a pretensão consiste em rever o termo inicial, desconsiderar determinado marco interruptivo, conferir eficácia distinta a ato processual ou recalcular o prazo a partir de interpretação jurídica diversa, está-se diante de alegação de ***error in judicando****, e não de erro de cálculo nas contas.*

Além disso, a reapreciação encontra obstáculo no art. 10 da Resolução TCU 344/2022, em sua redação atual, segundo o qual o Tribunal não se manifestará novamente sobre a prescrição quando os critérios estabelecidos na resolução já tiverem sido considerados em recursos anteriores.

No caso, o voto condutor do Acórdão 1.780/2023-TCU-1ª Câmara (peça 864, p. 6-7) examinou as causas interruptivas e afastou expressamente a prescrição quinquenal e a intercorrente, o que impede a renovação da mesma controvérsia em recurso posterior.

O fato de a prescrição constituir matéria de ordem pública não autoriza sua reapreciação ilimitada. A possibilidade de reconhecimento de ofício não afasta a preclusão decorrente de pronunciamento específico do Tribunal sobre os mesmos marcos temporais e critérios normativos, sobretudo diante da regra expressa da Resolução TCU 344/2022.

Dessa forma, a alegação de erro na contagem dos prazos prescricionais não se enquadra na hipótese do art. 35, inciso I, da Lei 8.443/92, pois busca rediscutir matéria jurídica expressamente examinada e rejeitada pelo Tribunal.

Os documentos trazidos às peças 1015 e 1016 não possuem o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, por ausência de pertinência temática, pois tratam da prescrição, que já foi objeto de apreciação do Tribunal, conforme itens 13 a 17 do voto condutor do Acórdão 1.780/2023-TCU-1ª Câmara (peça 864, p. 6-7).Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em fumus boni iuris e periculum in mora, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92

Em virtude do exposto, propõe-se:

***3.1 não conhecer do recurso de revisão** interposto pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda., **por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;*

***3.2** encaminhar os autos para o **Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)** e, posteriormente, **ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso**;*

***3.3 à Seproc,** dar ciência à recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.*"

É o relatório.

VOTO

Em julgamento, recurso de revisão interposto pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda. contra o Acórdão 7.893/2021-1ª Câmara (relator: Ministro Vital do Rêgo), por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas e lhe aplicou débito solidário e multa individual.

2. Trata-se, originalmente, de tomada de contas especial resultante da conversão de representação acerca de superfaturamento na contratação de serviços de apoio operacional e atividades auxiliares pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB).

3. A decisão recorrida foi confirmada, em relação à recorrente, pelos Acórdãos 1.780/2023 e 4.634/2023, ambos da 1ª Câmara e de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

4. Nesta oportunidade, a recorrente interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, por meio do qual alega, em síntese, a existência de erro material no cálculo da prescrição, além da superveniência de documentos novos, uma vez que o Supremo Tribunal Federal teria consolidado o entendimento acerca da prescrição quinquenal (e não decenal) nos processos deste Tribunal e da unicidade das causas interruptivas.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em exame de admissibilidade da peça recursal, considerou que, não obstante terem sido atendidos os requisitos da preclusão consumativa, da tempestividade, da legitimidade, do interesse e da adequação do apelo, não foram atendidos os requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, quais sejam: I – erro de cálculo; II – falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III – superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

6. Por esse motivo, a unidade instrutora propôs não conhecer do recurso de revisão. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) anuiu a essa proposta.

7. Estou de acordo com os pareceres precedentes e adoto os seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

8. Esclareço inicialmente que o "erro de cálculo" previsto no art. 35, inciso I, da Lei 8.443/1992 se caracteriza como equívoco material ou aritmético objetivamente demonstrável, não se confundindo com eventual erro de julgamento relacionado à interpretação e à aplicação das normas jurídicas ao caso concreto.

9. A alegação da recorrente de existência de "erro no cálculo dos prazos prescricionais" não revela a existência de erro material ou aritmético, mas controvérsia de natureza eminentemente jurídica, relativa à identificação e à eficácia das causas interruptivas e à aplicação das regras sobre prescrição quinquenal e intercorrente, configurando típico *error in judicando*.

10. Além disso, a questão prescricional já foi objeto de pronunciamento específico e fundamentado em sede recursal, consoante itens 13 a 17 do voto condutor do Acórdão 1.780/2023-1ª Câmara, oportunidade em que o Tribunal, à luz da Resolução-TCU 344/2022, examinou os marcos temporais e as causas interruptivas e **afastou expressamente tanto a prescrição quinquenal quanto a intercorrente da pretensão ressarcitória**.

11. Portanto, a reapreciação da matéria encontra óbice no art. 10 da Resolução TCU 344/2022, segundo o qual o Tribunal não se manifestará novamente sobre a prescrição quando os critérios estabelecidos na resolução já tiverem sido considerados em recursos anteriores. O caráter de ordem pública da matéria prescricional não autoriza sua reapreciação ilimitada, não afastando a preclusão decorrente de pronunciamento específico sobre os mesmos marcos temporais e critérios normativos.
12. Também não pode ser invocada a tese de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, prevista no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. Os documentos acostados às peças 1.015 e 1.016 (decisão proferida no RE 636.886/AL e respectiva certidão de trânsito em julgado) não possuem o condão de produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação, por ausência de pertinência temática, pois tratam de prescrição, matéria já apreciada pelo Tribunal, como já dito.
13. Ademais, no que tange à tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição, trazida pela recorrente, importa destacar que o parágrafo 1º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece 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*". Registro, contudo, que a questão não resta pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.
14. A aludida tese, inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes no Agravo Regimental no Mandado de Segurança 38.627 (relator: Ministro André Mendonça; redator: Ministro Gilmar Mendes), foi acolhida no âmbito da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) e ainda não se reflete, de modo pacífico, na jurisprudência da Suprema Corte.
15. Como exemplos de julgados do STF em sentido contrário a essa tese, cito o MS 37.578 AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 18.10.2023 pela Segunda Turma, e o MS 39.167, de relatoria do Ministro Flávio Dino, julgado em 18.03.2024 pela Primeira Turma.
16. Desse modo, até que a questão seja pacificada pelo STF, entendo prevalecer, no âmbito deste Tribunal, a possibilidade de múltiplas ocorrências de causas interruptivas da prescrição, conforme previsto no parágrafo 1º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022.
17. Ressalto que meros argumentos e teses jurídicas constituem elementos ordinários cujo exame somente se justificaria em sede de recurso de reconsideração, não se amoldando à natureza excepcional e revisional do recurso de revisão.
18. Portanto, resta prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo, uma vez que não se verificam os requisitos específicos de admissibilidade para o recurso interposto.

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 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2771/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.756/2014-0.
1.1. Apensos: 019.799/2025-0; 015.307/2013-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (29.212.545/0001-43)
4. Unidade: Hospital Federal de Bonsucesso
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)

8. Representação legal: Benjamin Caldas Gallotti Beserra (OAB/DF 14.967)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam, originariamente, de tomada de contas especial resultante da conversão de representação acerca de superfaturamento na contratação de serviços de apoio operacional e atividades auxiliares pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), em que se examina, agora, recurso de revisão interposto pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda.;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. não conhecer do recurso de revisão interposto por Nova Rio Serviços Gerais Ltda., por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade; e

9.2. comunicar esta decisão à recorrente e aos demais destinatários da deliberação original.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2771-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. 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 I – CLASSE III – Plenário
TC 010.183/2026-4
Natureza: Consulta
Unidade: Tribunais do Poder Judiciário da União
Consulente: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO)

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO IV, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000. ALCANCE DA EXPRESSÃO “SERVIDORES DA ÁREA DE SEGURANÇA”. CARGOS EFETIVOS DA ESPECIALIDADE POLÍCIA JUDICIAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE PELO ENQUADRAMENTO, NAS

CONDIÇÕES INDICADAS. EFICÁCIA RESTRITA À APLICAÇÃO DA NORMA FISCAL. ARQUIVAMENTO.

1. A ressalva prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 não se limita aos servidores dos órgãos de segurança pública enumerados no art. 144 da Constituição Federal, alcançando também os ocupantes de cargos públicos efetivos aos quais a lei tenha atribuído funções de segurança institucional. A referência legal a "servidores" impõe, contudo, que se trate de cargo efetivo criado por lei e dotado de atribuições legalmente definidas de segurança, não bastando a lotação em unidade de segurança, a designação administrativa interna ou o exercício eventual de atividade correlata.

2. Os cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, disciplinada na Lei 11.416/2006 com a redação dada pela Lei 15.285/2025, inserem-se na noção de servidores da área de segurança para os fins exclusivos do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, sendo admitida a reposição de vacância decorrente de aposentadoria ou falecimento, observados os requisitos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal. O entendimento não implica equiparação aos órgãos de segurança pública, não atribui funções de polícia judiciária criminal e não constitui fundamento para direitos remuneratórios, previdenciários ou prerrogativas funcionais.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que contou com a concordância das instâncias diretivas daquela unidade (peças 6-8):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de consulta encaminhada ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelo Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO), Deputado Coronel Meira, por intermédio do Ofício Pres. 78/2026-CSPCCO, de 30/4/2026. O expediente informa a aprovação, em reunião deliberativa extraordinária de 28/4/2026, do Requerimento 169/2026-CSPCCO, de autoria do Deputado Federal Capitão Alden, e solicita esclarecimento sobre a interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (peça 3, p. 1).*
2. *A consulta versa sobre a incidência da exceção prevista no referido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relativa à reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, em relação aos cargos da especialidade Polícia Judicial no âmbito dos Tribunais do Poder Judiciário da União (peça 4, p. 2-5).*
3. *A peça encaminhada pela Comissão sustenta que a Lei 15.285/2025 alterou a Lei 11.416/2006 para conferir disciplina legal expressa à especialidade de Polícia Judicial, com referência a serviços de polícia institucional, denominações funcionais específicas, porte de arma e Gratificação de Atividade de Segurança (GAS), em articulação com a regulamentação expedida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (peça 4, p. 3-5).*
4. *Além da disciplina legal da carreira, o requerimento busca situar a Polícia Judicial no contexto mais amplo da segurança institucional do Poder Judiciário. Para tanto, sustenta que a atividade não se limita à vigilância patrimonial, mas envolve funções voltadas à proteção de pessoas, instalações, autoridades e ao regular funcionamento da atividade jurisdicional, à luz das normas do CNJ e da Lei 12.694/2012 (peça 4, p. 6-7).*
5. *A argumentação central da peça é que a Lei 15.285/2025 reduziu o espaço de dúvida antes existente, ao conferir fundamento legal expresso à especialidade Polícia Judicial na Lei 11.416/2006, com previsão de serviços de polícia institucional, denominações próprias de Inspetor e Agente de Polícia Judicial, porte de arma condicionado aos requisitos legais e disciplina da GAS quando*

exercidas atribuições de segurança institucional (peça 4, p. 6-7).

6. *O requerimento também reconhece que eventual resposta favorável não autoriza provimentos irrestritos. Segundo a própria peça, o enquadramento pretendido deve permanecer limitado à reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento, sem criação de vagas, sem aumento líquido por expansão estrutural e com observância das exigências do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, inclusive prévia dotação orçamentária suficiente e autorização pertinente (peça 4, p. 7 e 10).*

7. *Sob a ótica institucional, a consulta sustenta que a matéria não se exaure em questão interna de gestão de pessoal do Poder Judiciário da União, pois envolve interpretação da LRF, compatibilização entre autonomia administrativa do Judiciário, continuidade da segurança institucional, execução orçamentária, limites de despesa com pessoal e exercício do controle externo pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU (peça 4, p. 8-10).*

8. *A presente instrução examina, portanto, a admissibilidade da consulta e, no mérito, avalia se os fundamentos invocados pela consulente autorizam compreender os cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial como cargos ocupados por servidores da área de segurança para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, sem prejuízo das restrições próprias da norma fiscal e dos demais requisitos constitucionais, orçamentários e legais aplicáveis.*

9. *Com esse enquadramento, transcrevem-se os quesitos submetidos ao Tribunal pela consulente, nos termos em que encaminhados (peça 4, p. 10-11):*

*1) A exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, relativa à reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores da área de segurança, **alcança**, no âmbito do Poder Judiciário da União, os cargos efetivos da especialidade de **Polícia Judicial**, atualmente vinculados às carreiras disciplinadas pela Lei nº 11.416/2006, com a redação dada pela Lei nº 15.285/2025?*

*2) Considerando a disciplina legal da especialidade de Polícia Judicial e os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, é juridicamente possível concluir que os cargos de **Inspetor da Polícia Judicial e Agente da Polícia** Judicial se inserem, para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, na noção de servidores da área de segurança?*

*3) Em caso afirmativo, é lícito aos Tribunais do Poder Judiciário da União, desde que haja **cargo vago, concurso público válido, dotação orçamentária** e observância das demais exigências legais e fiscais aplicáveis, promover a nomeação de candidatos aprovados para reposição de vacâncias decorrentes de **aposentadoria** ou **falecimento** nos referidos cargos, mesmo quando a despesa total com pessoal estiver no patamar previsto no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal?*

4) Em caso afirmativo, tal providência configura exercício regular da exceção legal prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, sem caracterização, por si só, de infração à responsabilidade fiscal, ressalvada a verificação dos demais requisitos legais e orçamentários aplicáveis ao caso? (grifos constantes do original)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. *Nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal de Contas da União decidir sobre consulta formulada por autoridade competente a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência. O caput do art. 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU) atribui ao Plenário a decisão sobre consultas, e seu inciso IV inclui entre as autoridades legitimadas o presidente de comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.*

11. *A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado é comissão permanente da Câmara dos Deputados, e a consulta foi encaminhada por seu Presidente, Deputado Coronel Meira, por intermédio do Ofício Pres. 78/2026-CSPCCO (peça 3). Encontra-se, portanto, atendido o requisito de legitimidade previsto no art. 264, inciso IV, do RITCU.*

12. *Como a autoridade consulente se enquadra no art. 264, inciso IV, aplica-se também o requisito de pertinência temática previsto no § 2º do mesmo dispositivo. A dúvida apresentada envolve*

o alcance da expressão 'servidores da área de segurança' constante da LRF e sua aplicação aos cargos da especialidade Polícia Judicial, matéria relacionada às atribuições da Comissão consulente em temas de segurança pública, segurança institucional e fiscalização de políticas governamentais do setor (peça 4, p. 2-3).

13. *O art. 264, § 1º, do RITCU exige que a consulta contenha indicação precisa de seu objeto, seja formulada articuladamente e esteja instruída, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente. No caso, o objeto está precisamente delimitado à interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF em relação aos cargos da especialidade Polícia Judicial, e a matéria foi apresentada mediante quatro quesitos articulados e acompanhados de fundamentação jurídica (peça 4, p. 3-11). Não há referência, nas peças examinadas, a parecer autônomo de órgão de assistência técnica ou jurídica; essa circunstância, contudo, não impede o conhecimento, pois o dispositivo exige essa instrução apenas 'sempre que possível', e o requerimento contém elementos suficientes à compreensão e ao exame da controvérsia.*

14. *A consulta foi formulada em tese, sem identificação de ato de nomeação ou situação administrativa individualizada cuja legalidade se pretenda antecipadamente examinar. Ademais, a matéria se insere na competência do Tribunal, pois envolve a interpretação de norma geral de finanças públicas, os limites de despesa com pessoal e o alcance de exceção às vedações decorrentes do limite prudencial. Assim, a resposta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do art. 264, § 3º, do RITCU.*

15. *Dessa forma, encontram-se atendidos os requisitos de legitimidade, pertinência temática, indicação precisa do objeto, formulação articulada, apresentação de dúvida em tese e competência material do Tribunal, razão pela qual a consulta deve ser conhecida.*

EXAME TÉCNICO

Delimitação do objeto

16. *O objeto da consulta deve ser delimitado com precisão. Não se examina a transformação da Polícia Judicial em órgão de segurança pública, nem sua inclusão no rol do art. 144 da Constituição Federal. A questão submetida ao Tribunal é mais restrita: saber se os cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial podem ser considerados, para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, como cargos ocupados por servidores da área de segurança.*

17. *A distinção é relevante. O art. 144 da Constituição disciplina a segurança pública em sentido constitucional próprio e enumera seus órgãos. A LRF, por sua vez, não cuida da organização constitucional das forças de segurança, mas dos efeitos fiscais decorrentes do atingimento de limites de despesa com pessoal. O exame, portanto, deve respeitar o alcance próprio do art. 144, sem confundir a organização constitucional da segurança pública com a interpretação da exceção fiscal prevista na LRF.*

18. *O requerimento atribui relevância à disciplina legal introduzida pela Lei 15.285/2025 e às normas do CNJ sobre polícia institucional no âmbito dos tribunais (peça 4, p. 3-5). Tais elementos devem ser considerados, mas não como fundamento para ampliar genericamente a exceção fiscal. Eles somente são relevantes se demonstram que os cargos em análise possuem previsão legal e atribuições diretamente relacionadas a funções de segurança institucional.*

Regra fiscal

19. *O art. 22 da LRF estabelece consequências jurídicas para o Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal exceda a 95% do limite que lhe seja aplicável. No Poder Judiciário da União, o limite global é repartido entre os respectivos órgãos, na forma do art. 20, § 1º, da LRF, razão pela qual a superação do limite prudencial deve ser verificada individualmente. Assim, somente o órgão que, isoladamente considerado, tenha ultrapassado 95% do limite individual que lhe seja aplicável está sujeito às vedações do art. 22, e a reposição, nesse caso, somente será admissível se enquadrada na ressalva prevista no inciso IV de seu parágrafo único. O órgão situado abaixo desse patamar não está sujeito à vedação ao provimento prevista nesse dispositivo, sem prejuízo dos demais requisitos legais e orçamentários.*

20. *O inciso IV do parágrafo único contém, entretanto, ressalva expressa quanto à reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. A consulta não discute a existência da exceção, que é textual. Discute-se o alcance da expressão 'servidores da área de segurança' no âmbito do Poder Judiciário da União (peça 4, p. 3).*

21. *A exceção deve ser interpretada sem perder de vista a finalidade do art. 22. O dispositivo incide em situação de restrição fiscal e visa conter o crescimento da despesa com pessoal. Por essa razão, a ressalva não pode ser convertida em autorização para expansão de quadro, reestruturação remuneratória, transposição funcional ou recomposição ampla de déficits históricos de pessoal. Sua função é permitir reposição específica, decorrente de aposentadoria ou falecimento, em áreas que o legislador reputou incompatíveis com paralisação progressiva.*

Noção de servidor

22. *O primeiro elemento restritivo decorre da própria redação da LRF. O dispositivo não se refere a órgãos de segurança, estruturas de segurança ou atividades de segurança em sentido amplo. Refere-se a 'servidores' das áreas de educação, saúde e segurança. Essa opção textual desloca a análise para a natureza do vínculo funcional e para o cargo ocupado.*

23. *No regime constitucional-administrativo, servidor público ocupa cargo público. O cargo público, por sua vez, depende de criação por lei e possui atribuições juridicamente definidas. Assim, para fins de aplicação da exceção do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, não basta que determinada unidade administrativa desenvolva atividade de proteção, que o servidor esteja lotado em setor de segurança ou que exerça eventual função correlata. É necessário que o cargo público efetivo possua disciplina legal e atribuições próprias de segurança pública ou de segurança institucional.*

24. *Essa leitura confere contenção objetiva ao alcance da norma. Ficam excluídos da interpretação ora examinada os terceirizados, vigilantes privados, empregados públicos de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, servidores administrativos sem atribuições legais de segurança e servidores apenas circunstancialmente lotados em unidades de segurança. Tais hipóteses não se confundem com a reposição de servidor ocupante de cargo efetivo legalmente associado a funções de segurança.*

Área de segurança

25. *A consulente sustenta que a expressão 'área de segurança' não se limita aos órgãos de segurança pública enumerados no art. 144 da Constituição (peça 4, p. 5-7). A tese deve ser acolhida com delimitação. A LRF não utilizou a expressão 'segurança pública', mas 'segurança', em enumeração ao lado de educação e saúde. A opção legislativa autoriza compreensão funcional da área protegida pela exceção fiscal, sem alterar a organização constitucional dos órgãos de segurança pública.*

26. *Tal conclusão não importa equiparar segurança institucional a segurança pública. Segurança pública é categoria constitucional própria, vinculada ao art. 144 da Constituição. Segurança institucional, para os fins aqui examinados, é atividade interna de proteção de pessoas, instalações, bens, serviços e funcionamento regular de órgão ou Poder estatal, quando atribuída por lei a servidores ocupantes de cargos públicos efetivos.*

27. *O ordenamento federal reconhece a existência de funções de segurança exercidas por servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público. O art. 6º, inciso XI, da Lei 10.826/2003 prevê hipótese de porte de arma para os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição e para os Ministérios Públicos, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento expedido pelo CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O dispositivo não transforma tais servidores em órgãos de segurança pública, mas reconhece, em lei, a existência de funções de segurança institucional desempenhadas por servidores de seus quadros.*

28. *Desse modo, a expressão 'área de segurança', no art. 22 da LRF, compreende os servidores ocupantes de cargos efetivos com atribuições de segurança pública nos órgãos do art. 144*

da Constituição e alcança também os servidores ocupantes de cargos efetivos aos quais a lei tenha atribuído funções de segurança institucional. O enquadramento depende de correspondência material entre as atribuições legalmente previstas e a função de segurança, não bastando afinidade genérica com atividades de proteção. Exige-se, para tanto, que a segurança institucional constitua atribuição principal e permanente do cargo, e não atividade acessória, eventual ou de apoio.

Polícia Judicial

29. *O requerimento afirma que a Lei 15.285/2025 alterou a Lei 11.416/2006 para disciplinar a especialidade Polícia Judicial no quadro permanente de servidores do Poder Judiciário da União (peça 4, p. 3). Segundo a peça, a nova redação do art. 3º, inciso II, da Lei 11.416/2006 passou a prever que a área de apoio especializado compreende também os serviços de polícia institucional, a critério da Administração (peça 4, p. 3).*

30. *A consulente também registra que o art. 4º, § 2º, da Lei 11.416/2006, com redação dada pela Lei 15.285/2025, passou a estabelecer que ocupantes dos cargos de Analista Judiciário - área apoio especializado e Técnico Judiciário - área apoio especializado, cujas atribuições estejam relacionadas às funções de polícia institucional, serão enquadrados na especialidade Polícia Judicial, com as denominações de Inspetor de Polícia Judicial e Agente de Polícia Judicial (peça 4, p. 3-4).*

31. *Ainda segundo o requerimento, o art. 4º, § 3º, da Lei 11.416/2006 assegura porte de arma de fogo aos servidores enquadrados na especialidade Polícia Judicial, desde que observados os requisitos da Lei 10.826/2003, inclusive o art. 6º, inciso XI, que contempla os tribunais do Poder Judiciário entre as hipóteses legais de porte institucional (peça 4, p. 4). A peça também menciona alteração no art. 17, § 2º, da Lei 11.416/2006, referente à Gratificação de Atividade de Segurança, quando o servidor esteja exercendo atribuições de segurança institucional e lotado nas unidades de segurança do Poder Judiciário (peça 4, p. 4).*

32. *As normas do CNJ e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) mencionadas pela consulente completam a disciplina administrativa da matéria. O requerimento indica que a Resolução CNJ 344/2020 regulamenta o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito dos tribunais e dispõe sobre atribuições funcionais dos agentes e inspetores da polícia judicial; que a Resolução CNJ 435/2021 organiza a política e o sistema nacional de segurança do Poder Judiciário; e que a Resolução CSJT 315/2021 consolida disposições correlatas no âmbito da Justiça do Trabalho (peça 4, p. 4).*

33. *A análise da legislação e da regulamentação examinadas nesta instrução permite reconhecer que os cargos da especialidade Polícia Judicial, conforme descritos na consulta, apresentam base legal suficiente para o enquadramento na área de segurança para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF. A conclusão decorre da existência de cargo efetivo, de disciplina legal da especialidade, de atribuições relacionadas à polícia institucional e de vinculação normativa a funções de segurança institucional.*

Finalidade da exceção

34. *A finalidade da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF é impedir que o atingimento do limite prudencial produza esvaziamento progressivo de áreas essenciais por aposentadorias ou falecimentos. A norma não excepciona a criação de cargos, o aumento remuneratório ou a ampliação estrutural de carreiras. Excepciona a reposição em hipóteses taxativamente previstas.*

35. *No caso da Polícia Judicial, o requerimento sustenta que a atividade é necessária à segurança de audiências, sessões, fóruns, magistrados, servidores, partes, advogados e jurisdicionados, bem como à proteção de instalações e do patrimônio sob responsabilidade do Poder Judiciário (peça 4, p. 5-7). A afirmação é compatível com a disciplina normativa examinada nesta instrução, sobretudo quando considerada a referência a poder de polícia administrativa, controle de acesso, proteção de autoridades, preservação patrimonial e funcionamento seguro da jurisdição.*

36. *A autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99 da Constituição, não afasta a incidência da LRF nem os requisitos do art. 169, § 1º, da Constituição.*

Também não recomenda interpretação da LRF que, mesmo diante de cargo efetivo legalmente estruturado para segurança institucional, impeça toda e qualquer reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento. A solução adequada deve compatibilizar contenção fiscal com continuidade mínima de funções legalmente reconhecidas como de segurança institucional.

Limites da aplicação

37. *O reconhecimento do enquadramento da Polícia Judicial na área de segurança deve observar condicionantes jurídicas derivadas do próprio art. 22 da LRF, do art. 169, § 1º, da Constituição e da natureza excepcional da norma. Essas condicionantes delimitam a tese e impedem sua utilização como autorização genérica para provimentos.*

38. *A primeira condicionante é subjetiva. A exceção alcança apenas servidores ocupantes de cargos efetivos legalmente enquadrados na especialidade Polícia Judicial, vinculados a atribuições próprias de polícia institucional. Não se estende a terceirizados, vigilantes privados, empregados públicos, servidores administrativos, ocupantes exclusivamente de cargos em comissão ou servidores lotados em unidade de segurança sem atribuições legais de segurança.*

39. *A segunda condicionante é material. O cargo deve envolver atribuições legalmente previstas de segurança institucional. Não é suficiente o exercício eventual de atividade correlata, a designação administrativa interna, a lotação circunstancial ou a execução de tarefas burocráticas, logísticas, cartorárias ou de apoio geral em unidade de segurança.*

40. *A terceira condicionante diz respeito à eficácia restrita do entendimento. O enquadramento da Polícia Judicial na área de segurança produz efeitos exclusivamente para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF e não altera a natureza constitucional da Polícia Judicial nem constitui, por si só, fundamento para direitos, vantagens, prerrogativas ou regimes jurídicos previstos em outras normas. Dele não decorrem aposentadoria especial, contagem diferenciada de tempo de serviço, vantagens remuneratórias, prerrogativas processuais ou penais, atribuições de polícia judiciária criminal, inserção no Sistema Único de Segurança Pública ou inclusão no rol do art. 144 da Constituição. A exceção do inciso IV também não afasta as vedações constantes dos demais incisos do parágrafo único do art. 22.*

41. *A quarta condicionante é objetiva. A reposição somente pode decorrer de aposentadoria ou falecimento. Não cabe estender a exceção a exoneração, demissão, posse em outro cargo inacumulável, redistribuição, remoção, promoção, reorganização interna, transformação de cargos ou recomposição de déficit histórico de pessoal.*

42. *A quinta condicionante é quantitativa. O número de nomeações realizadas com fundamento na exceção não pode superar o número de vacâncias elegíveis decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores da área de segurança. As reposições podem ocorrer individual ou cumulativamente, desde que cada vacância seja identificável e não sejam computadas vacâncias decorrentes de outras causas nem utilizado o mecanismo para prover cargos além do quantitativo abrangido pela exceção legal.*

43. *A sexta condicionante é fiscal e orçamentária. A Administração deve demonstrar a existência de cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro, além do atendimento aos demais requisitos fiscais aplicáveis. A exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF afasta exclusivamente a vedação ao provimento nas hipóteses nela previstas e não dispensa o cumprimento do art. 169, § 1º, da Constituição.*

44. *A sétima condicionante é comprobatória. O processo administrativo deve permitir a identificação do cargo, da especialidade, da causa e da data da vacância e do correspondente ato de nomeação, bem como demonstrar o atendimento aos requisitos constitucionais, legais, orçamentários e fiscais aplicáveis. Essa documentação destina-se a comprovar o enquadramento da reposição na exceção legal e a permitir sua verificação pelos controles interno e externo, não constituindo requisito autônomo de conveniência administrativa não previsto na LRF.*

45. *Essas condicionantes também afastam a extensão automática do entendimento a outras*

instituições. Eventual aplicação a outros cargos de segurança institucional dependerá de lei própria, cargo efetivo, atribuições legais específicas e demonstração de aderência material à função de segurança, além dos requisitos orçamentários e fiscais aplicáveis. A presente consulta trata exclusivamente dos cargos da especialidade Polícia Judicial no Poder Judiciário da União.

RESPOSTAS AOS QUESITOS

Quesito 1

46. *O primeiro quesito deve ser respondido afirmativamente, com delimitação. A exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF alcança, no âmbito do Poder Judiciário da União, os cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial, desde que se trate de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento e que as atribuições do cargo estejam legalmente vinculadas a funções de segurança institucional.*

47. *A conclusão decorre de três premissas: a) a LRF não restringe a área de segurança aos órgãos do art. 144 da Constituição; b) o dispositivo refere-se a servidores, o que exige cargo público efetivo e atribuições legais; e c) a legislação examinada nesta instrução confere tratamento legal específico à especialidade Polícia Judicial e às funções de polícia institucional (peça 4, p. 3-5).*

Quesito 2

48. *O segundo quesito deve ser respondido afirmativamente. Consideradas a Lei 11.416/2006, com as alterações promovidas pela Lei 15.285/2025, e a regulamentação aplicável do CNJ e do CSJT, os cargos de Inspetor de Polícia Judicial e Agente de Polícia Judicial podem ser enquadrados, para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, na noção de servidores da área de segurança (peça 4, p. 3-5).*

49. *Esse enquadramento não decorre da simples denominação dos cargos. Decorre da combinação entre cargo efetivo, previsão legal, atribuições de polícia institucional, reconhecimento legal de funções de segurança exercidas por servidores do Judiciário e vinculação da exceção fiscal à reposição de servidor aposentado ou falecido.*

Quesito 3

50. *O terceiro quesito deve ser respondido afirmativamente. É lícito ao órgão do Poder Judiciário da União cuja despesa total com pessoal tenha excedido a 95% do limite individual que lhe seja aplicável promover a nomeação de candidatos aprovados para reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento nos cargos de Inspetor de Polícia Judicial e Agente de Polícia Judicial, desde que observados cumulativamente os requisitos constitucionais, legais, orçamentários e fiscais aplicáveis, conforme detalhados nesta instrução.*

51. *A licitude da reposição não é automática. O processo administrativo deve demonstrar que a vacância decorreu de aposentadoria ou falecimento e que o servidor aposentado ou falecido estava formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância. Não se admite enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa destinada a ampliar o universo de vacâncias elegíveis. Devem ser demonstrados, ainda, os requisitos constitucionais, legais, orçamentários e fiscais aplicáveis.*

Quesito 4

52. *O quarto quesito deve ser respondido afirmativamente. Observadas as condições indicadas, a reposição de servidor aposentado ou falecido em cargo efetivo da especialidade Polícia Judicial configura exercício regular da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF e não caracteriza, por si só, infração à responsabilidade fiscal.*

53. *A ressalva 'por si só' é relevante. A nomeação poderá ser irregular se ausentes cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente, estimativa do impacto orçamentário-financeiro, vínculo da vacância com aposentadoria ou falecimento e atribuições legais de segurança institucional. A exceção afasta apenas a vedação específica ao provimento prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, permanecendo aplicáveis as demais exigências constitucionais, legais, orçamentárias e fiscais.*

CONCLUSÃO

54. *A consulta deve ser conhecida, por ter sido formulada por autoridade legitimada, guardar pertinência temática com as atribuições da Comissão consulente, conter indicação precisa de seu objeto e quesitos articulados, versar sobre dúvida jurídica formulada em tese e tratar de matéria inserida na competência do Tribunal, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 e do art. 264, inciso IV e §§ 1º a 3º, do RITCU (peça 3, p. 1; peça 4, p. 2-11).*

55. *No mérito, a expressão 'servidores das áreas de educação, saúde e segurança', constante do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, deve ser interpretada a partir do texto da lei fiscal e do regime constitucional dos cargos públicos. A palavra 'segurança' não se limita, para fins fiscais, aos órgãos do art. 144 da Constituição, mas a referência a 'servidores' impõe critério restritivo, qual seja: cargo público efetivo, legalmente instituído e dotado de atribuições legais próprias de segurança pública ou de segurança institucional.*

56. *Os cargos da especialidade Polícia Judicial, à luz da disciplina legal e regulamentar examinada nesta instrução, enquadram-se nesse critério. O entendimento produz efeitos exclusivamente para fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, não implica equiparação constitucional aos órgãos de segurança pública, não autoriza atribuições de polícia judiciária criminal, não cria direitos previdenciários ou remuneratórios, não dispensa os requisitos do art. 169, § 1º, da Constituição e não permite nomeações em número superior às vacâncias elegíveis abrangidas pela exceção legal.*

57. *A aplicação concreta do entendimento deve ser individualizada por órgão e por vacância, restringindo-se ao órgão do Poder Judiciário da União que tenha excedido a 95% do limite de despesa total com pessoal que lhe seja aplicável e às vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores formalmente enquadrados na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância.*

58. *Por fim, considerando que a resposta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, nos termos do art. 264, § 3º, do RITCU, e que a matéria envolve a interpretação de norma geral de finanças públicas com repercussão sobre a gestão de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União, mostra-se pertinente à prévia oitiva do Ministério Público junto ao TCU, na forma dos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) conhecer da presente consulta, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, combinado com os arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, por ter sido formulada por autoridade legitimada, guardar pertinência temática com as atribuições da Comissão consulente, conter indicação precisa de seu objeto e quesitos articulados e versar, em tese, sobre matéria de competência desta Corte;

b) submeter os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para manifestação, com fundamento nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

c) responder à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados que, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e os arts. 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:

c.1) em relação ao quesito 1, a exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 alcança, no âmbito do Poder Judiciário da União, os cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, vinculados às carreiras disciplinadas pela Lei 11.416/2006, com a redação dada pela Lei 15.285/2025, observadas cumulativamente as seguintes condições:

c.1.1) que o órgão, individualmente considerado, tenha excedido a 95% do limite de despesa total com pessoal que lhe couber na repartição prevista no art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

c.1.2) que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, limitando-se a reposição às vacâncias assim ocorridas;

c.1.3) que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância, não se admitindo enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa para ampliar o universo de vacâncias elegíveis; e

c.1.4) que sejam observados os requisitos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, além da existência de cargo vago, concurso público válido e estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

c.2) em relação ao quesito 2, os cargos de Inspetor da Polícia Judicial e Agente da Polícia Judicial inserem-se, para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, na noção de servidores da área de segurança, não pela simples denominação funcional, mas pela combinação entre cargo efetivo, disciplina legal da especialidade e atribuições legalmente previstas de polícia institucional e de segurança institucional;

c.3) em relação ao quesito 3, ao órgão do Poder Judiciário da União cuja despesa total com pessoal houver excedido a 95% do limite que lhe couber na repartição prevista no art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 é lícito promover a reposição de vacâncias nos cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, desde que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade ao tempo da vacância e que sejam observados cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

c.4) em relação ao quesito 4, a providência descrita no subitem anterior, quando atendidas as condições nele estabelecidas, configura exercício regular da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não caracteriza, por si só, infração à responsabilidade fiscal, permanecendo aplicáveis as demais vedações e exigências constitucionais, legais, orçamentárias e fiscais;

c.5) esclarecer que o entendimento firmado nesta consulta possui eficácia restrita à aplicação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não constitui, por si só, fundamento para o reconhecimento de direitos, vantagens, prerrogativas ou regimes jurídicos previstos em outras normas, especialmente aposentadoria especial, contagem diferenciada de tempo de serviço, adicionais, gratificações ou outras parcelas remuneratórias; não implica equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, inserção no Sistema Único de Segurança Pública ou atribuição de funções de polícia judiciária criminal; não afasta as vedações dos demais incisos do parágrafo único do art. 22; e não autoriza criação ou transformação de cargos, transposição funcional, reestruturação remuneratória, provimento em número superior às vacâncias elegíveis ou nomeação desvinculada de aposentadoria ou falecimento;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; e

e) autorizar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União."

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, com relevantes acréscimos (peça 9):

"*Trata-se de consulta formulada pela presidência da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO), após aprovação de requerimento de autoria do Deputado Federal Capitão Alden, acerca da interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), especificamente*

para esclarecer se a exceção que permite a reposição de servidores aposentados ou falecidos da área de segurança alcança os ocupantes da especialidade Polícia Judicial no âmbito do Poder Judiciário da União (peças 3-4).

2. A consulta fundamenta-se nas alterações promovidas na Lei 11.416/2006 pela Lei 15.285/2025, que conferiu disciplina legal expressa à Polícia Judicial, dispondo sobre suas atribuições de polícia institucional, denominações funcionais, porte de arma e gratificação específica, em consonância com normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) que tratam do mesmo tema.

3. Pondera-se, no requerimento, que a atividade de Polícia Judicial extrapola a mera vigilância patrimonial e compreende funções essenciais de proteção de magistrados, servidores, instalações e da própria prestação jurisdicional, razão pela qual deveria ser considerada atividade de segurança para os fins da LRF. Ressalta-se que eventual enquadramento não implicaria autorização para ampliação do quadro ou aumento de despesas, limitando-se à reposição de vacâncias (em decorrência de aposentadoria ou de falecimento), observadas as exigências constitucionais, orçamentárias e fiscais aplicáveis.

4. Por fim, o requerimento formula diversos quesitos ao Tribunal, como se vê à peça 4, p. 10-11.

II

5. Após examinar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) concluiu pelo conhecimento da consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno (RI/TCU).

6. Quanto ao mérito, destacou que o art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF se refere a servidores, o que exige a existência de cargo efetivo legalmente instituído e dotado de atribuições próprias de segurança. Entendeu que a expressão 'área de segurança' não se restringe aos servidores integrantes dos órgãos constitucionais de segurança pública, elencados no rol do art. 144 da Constituição Federal, podendo abranger, também, cargos efetivos vinculados à segurança institucional.

7. Nesse contexto, foram examinadas as alterações legislativas promovidas pela Lei 15.285/2025 e os regulamentos do CNJ e do CSJT, que consolidaram a especialidade Polícia Judicial, instituíram as denominações de Inspetor e Agente de Polícia Judicial, reconheceram as atribuições de polícia institucional e estabeleceram prerrogativas compatíveis com atividades permanentes de segurança, como o porte de arma de fogo, atendidos os requisitos da Lei 10.826/2003.

8. Destarte, a unidade técnica concluiu que os cargos da especialidade Polícia Judicial possuem fundamento legal suficiente para serem enquadrados como cargos da área de segurança para os fins exclusivos da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF.

9. Advertiu, no entanto, que esse entendimento possui alcance estritamente fiscal e não implica equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública, nem gera efeitos em matéria previdenciária, remuneratória ou de prerrogativas funcionais. Enfatizou, ainda, que a exceção somente autoriza a reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento, nos termos exatos do dispositivo, sendo vedada sua utilização para expansão de quadros, recomposição de déficits históricos ou provimento decorrente de outras formas de vacância. Ademais, a aplicação da exceção permanece condicionada à observância de todos os requisitos constitucionais, legais, orçamentários e fiscais, incluindo a existência de cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro correspondente.

10. Por fim, a AudFiscal propôs conhecer da consulta, com fundamento nos art. 264 e 265 do RITCU; submeter os autos para manifestação do MPTCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno; e, responder, pormenorizadamente, a cada um dos quesitos formulados pelo consulente, nos seguintes termos (peça 6, p. 9-10):

c) responder à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados que, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União e os arts. 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:

c.1) em relação ao quesito 1, a exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 alcança, no âmbito do Poder Judiciário da União, os cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, vinculados às carreiras disciplinadas pela Lei 11.416/2006, com a redação dada pela Lei 15.285/2025, observadas cumulativamente as seguintes condições:

c.1.1) que o órgão, individualmente considerado, tenha excedido a 95% do limite de despesa total com pessoal que lhe couber na repartição prevista no art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

c.1.2) que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, limitando-se a reposição às vacâncias assim ocorridas;

c.1.3) que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância, não se admitindo enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa para ampliar o universo de vacâncias elegíveis; e

c.1.4) que sejam observados os requisitos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, além da existência de cargo vago, concurso público válido e estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

c.2) em relação ao quesito 2, os cargos de Inspetor da Polícia Judicial e Agente da Polícia Judicial inserem-se, para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, na noção de servidores da área de segurança, não pela simples denominação funcional, mas pela combinação entre cargo efetivo, disciplina legal da especialidade e atribuições legalmente previstas de polícia institucional e de segurança institucional;

c.3) em relação ao quesito 3, ao órgão do Poder Judiciário da União cuja despesa total com pessoal houver excedido a 95% do limite que lhe couber na repartição prevista no art. 20, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 é lícito promover a reposição de vacâncias nos cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, desde que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade ao tempo da vacância e que sejam observados cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

c.4) em relação ao quesito 4, a providência descrita no subitem anterior, quando atendidas as condições nele estabelecidas, configura exercício regular da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não caracteriza, por si só, infração à responsabilidade fiscal, permanecendo aplicáveis as demais vedações e exigências constitucionais, legais, orçamentárias e fiscais;

c.5) esclarecer que o entendimento firmado nesta consulta possui eficácia restrita à aplicação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não constitui, por si só, fundamento para o reconhecimento de direitos, vantagens, prerrogativas ou regimes jurídicos previstos em outras normas, especialmente aposentadoria especial, contagem diferenciada de tempo de serviço, adicionais, gratificações ou outras parcelas remuneratórias; não implica equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, inserção no Sistema Único de Segurança Pública ou atribuição de funções de polícia judiciária criminal; não afasta as vedações dos demais incisos do parágrafo único do art. 22; e não autoriza criação ou transformação de cargos, transposição funcional, reestruturação remuneratória, provimento em número superior às vacâncias elegíveis ou nomeação desvinculada de aposentadoria ou falecimento;

III

11. Como consignado acima, tratam os autos de consulta formulada pelo Presidente da CSPCCO acerca da interpretação a ser dada ao disposto no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, especificamente quanto à possibilidade de enquadramento dos cargos da especialidade Polícia

Judicial, no âmbito do Poder Judiciário da União, como integrantes da 'área de segurança' para fins da exceção às vedações decorrentes do atingimento do limite prudencial de despesa com pessoal.

12. A instrução elaborada pela AudFiscal enfrentou de forma abrangente as questões jurídicas relevantes suscitadas na consulta, delimitando adequadamente o seu objeto e desenvolvendo análise técnica consistente acerca dos quesitos formulados.

13. Assim, desde logo, este representante do Ministério Público anui às análises, conclusões e propostas da unidade técnica, por considerar que a instrução abordou satisfatoriamente os fundamentos normativos, constitucionais, fiscais, orçamentários e administrativos pertinentes à questão colocada ao Tribunal, sem prejuízo das considerações a seguir.

14. De fato, a controvérsia não se confunde com eventual discussão acerca da inclusão da Polícia Judicial entre os órgãos de segurança pública do art. 144 da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal (STF) assentou que o rol do ***caput*** *daquele dispositivo é taxativo e de observância obrigatória pelos entes federados, vedada a criação de órgão de segurança pública nele não contemplado (ADI 2.827/RS). Dessa taxatividade, contudo, não decorre a impossibilidade de existirem carreiras e estruturas policiais distintas das de segurança pública: o que a Constituição reserva ao rol do art. 144 é o exercício da segurança pública, e não toda e qualquer atividade de polícia. A distinção entre polícia institucional — voltada à proteção do próprio órgão, de seus membros, servidores, instalações e da atividade que lhe é própria — e segurança pública — dever do Estado dirigido à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em geral — é precisamente o que permite situar a Polícia Judicial fora do art. 144 sem lhe negar a natureza de atividade de segurança.*

15. A questão submetida à Corte de Contas possui natureza estritamente fiscal e diz respeito ao alcance da expressão 'servidores da área de segurança', constante do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, que assim dispõe (grifos inseridos):

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ***ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de*** *educação, saúde e* ***segurança****;*

*16. Não se ignora a máxima trazida do Direito Romano de que exceções devem ser interpretadas restritivamente (****exceptiones sunt strictissimae interpretationis****), de inegável força consuetudinária e até jurisprudencial em nosso Direito, ainda que desprovida de normatividade propriamente dita. Contudo, a leitura do dispositivo permite o entendimento de que o legislador complementar empregou expressão mais ampla – 'servidores das áreas de [...] segurança' – do que a de 'segurança pública', sem qualquer remissão expressa ao art. 144 da Constituição Federal, admitindo a incidência da exceção também em hipóteses de segurança institucional legalmente estruturadas. Trata-se de compreensão que preserva a autonomia semântica da regra da LRF.*

17. A exceção trazida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF justifica-se pela essencialidade das funções estatais ali resguardadas, característica igualmente presente na atividade de Polícia Judicial, destinada a assegurar o exercício desembaraçado da função jurisdicional, sem o qual não se realiza a garantia inscrita no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, nem se sustenta o próprio Estado Democrático de Direito. Não se trata de mera proteção patrimonial ou de conveniência administrativa. É nos órgãos do Poder Judiciário que tramitam os processos criminais, inclusive os relativos ao crime organizado e à criminalidade da mais alta periculosidade, e neles se decidem conflitos de interesses de toda ordem – circunstância que faz do Judiciário alvo preferencial de tentativas de intimidação. A segurança institucional é, nessa medida, condição de funcionamento regular do Poder Judiciário, e não simples atividade acessória. Logo, a interpretação ora adotada

atende à teleologia do dispositivo legal.

18. As alterações promovidas pela Lei 15.285/2025 na Lei 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, conferiram fundamento legal expresso e inequívoco à especialidade 'Polícia Judicial'. A criação de disciplina específica para os serviços de polícia institucional, o enquadramento funcional dos ocupantes dos cargos de Inspetor e Agente de Polícia Judicial, a previsão de porte de arma de fogo nos termos da Lei 10.826/2003 e a regulamentação da Gratificação de Atividade de Segurança evidenciam o reconhecimento legislativo de atribuições permanentes relacionadas à segurança institucional do Poder Judiciário.

19. A interpretação ora defendida justifica o enquadramento pretendido não na mera nomenclatura dos cargos, mas na efetiva correspondência entre o cargo público criado por lei e as atribuições de polícia institucional legalmente definidas.

20. A premissa de que o regime jurídico das carreiras públicas decorre das atribuições legalmente cometidas ao cargo, e não de aspectos formais ou de nomenclatura, encontra apoio na jurisprudência do STF. Ao apreciar a validade de lei que se limitou a alterar a denominação de cargos públicos, a Corte assentou que a mudança de nomen juris não configura provimento derivado nem ofende o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, desde que preservadas as atribuições, os requisitos de escolaridade e a equivalência remuneratória (ADI 6.615/MT).

21. De outro giro, a exceção fiscal em exame (art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000) somente se torna relevante para os órgãos do Poder Judiciário que tenham ultrapassado, individualmente considerados, o limite prudencial (95%) correspondente à fração do limite global de despesa com pessoal que lhes foi atribuída pela sistemática de repartição prevista na LRF (art. 20, § 1º). Reitera-se que a exceção legal não se destina a autorizar expansão de quadros, reestruturações administrativas ou recomposição ampla de déficits de pessoal, mas apenas a evitar o progressivo esvaziamento de áreas consideradas sensíveis pelo legislador.

22. Também não se pode olvidar a necessária compatibilização entre a exceção em exame e os comandos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal. Ainda que o art. 22, parágrafo único, inciso IV, excepcione a vedação ao provimento de cargos vagos em decorrência de aposentadoria ou falecimento de servidores da 'área de segurança', permitindo a continuidade da atuação estatal, permanecem íntegros os requisitos constitucionais relativos à prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

23. Destarte, a proposta de resposta formulada pela AudFiscal delimita de forma adequada o alcance da tese jurídica submetida à apreciação do Tribunal, deixando claro que a reposição autorizada pela exceção legal não se confunde com dispensa das exigências orçamentárias e financeiras estabelecidas na Constituição ou na lei. Ao mesmo tempo, a solução prestigia a continuidade de atividades diretamente relacionadas à proteção de magistrados, servidores, jurisdicionados, instalações e serviços essenciais à prestação jurisdicional, valores que se conectam à garantia institucional do funcionamento regular do Poder Judiciário.

24. Por todo o exposto, reiteramos nossa anuência à proposta da unidade técnica consignada no parágrafo 59 da instrução à peça 6 (p. 9-10), e reproduzida no parágrafo 10 deste parecer, por considerar que as respostas endereçadas aos quesitos formulados pelo consulente refletem interpretação compatível com o art. 22, parágrafo único, inciso IV e com o art. 20, § 1º, ambos da Lei Complementar 101/2000, com as alterações introduzidas pela Lei 15.285/2025 na Lei 11.416/2006, bem assim com os arts. 144 e 169, § 1º, da Constituição Federal, preservando simultaneamente os objetivos de responsabilidade fiscal e continuidade das atividades de segurança institucional legalmente atribuídas à Polícia Judicial."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO), Deputado Coronel Meira, acerca da interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de que este Tribunal esclareça se os cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial, no âmbito do Poder Judiciário da União, estão compreendidos na expressão "servidores da área de segurança" empregada por aquele dispositivo.

2. A consulta teve origem no Requerimento 169/2026-CSPCCO, de autoria do Deputado Capitão Alden, aprovado em reunião deliberativa extraordinária de 28/4/2026, no qual se sustenta que a Lei 15.285/2025, ao alterar a Lei 11.416/2006, conferiu disciplina legal expressa à especialidade Polícia Judicial, com previsão de serviços de polícia institucional, denominações funcionais próprias, porte de arma de fogo e gratificação específica, em harmonia com os atos normativos editados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). Registra a peça, ainda, que eventual resposta favorável não implicaria autorização para ampliação de quadros, limitando-se à reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento, observadas as exigências constitucionais, orçamentárias e fiscais aplicáveis.

3. Nesses termos, foram submetidos ao Tribunal os seguintes quesitos (peça 4, p. 10-11):

"*1) A exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, relativa à reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores da área de segurança, alcança, no âmbito do Poder Judiciário da União, os cargos efetivos da especialidade de Polícia Judicial, atualmente vinculados às carreiras disciplinadas pela Lei nº 11.416/2006, com a redação dada pela Lei nº 15.285/2025?*

2) Considerando a disciplina legal da especialidade de Polícia Judicial e os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, é juridicamente possível concluir que os cargos de Inspetor da Polícia Judicial e Agente da Polícia Judicial se inserem, para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, na noção de servidores da área de segurança?

3) Em caso afirmativo, é lícito aos Tribunais do Poder Judiciário da União, desde que haja cargo vago, concurso público válido, dotação orçamentária e observância das demais exigências legais e fiscais aplicáveis, promover a nomeação de candidatos aprovados para reposição de vacâncias decorrentes de aposentadoria ou falecimento nos referidos cargos, mesmo quando a despesa total com pessoal estiver no patamar previsto no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

4) Em caso afirmativo, tal providência configura exercício regular da exceção legal prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, sem caracterização, por si só, de infração à responsabilidade fiscal, ressalvada a verificação dos demais requisitos legais e orçamentários aplicáveis ao caso?"

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) manifestou-se pelo conhecimento da consulta e por que se responda afirmativamente aos quatro quesitos, acompanhando a resposta de condicionantes destinadas a preservar o caráter excepcional da norma fiscal e a impedir que a ressalva legal seja utilizada como autorização genérica para o provimento de cargos (peça 6).

5. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, anuiu integralmente às análises, às conclusões e à proposta da unidade técnica, acrescentando considerações sobre a distinção entre segurança pública e polícia institucional, sobre a finalidade da ressalva legal e sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aplicável à espécie (peça 9).

I – Da admissibilidade

6. A consulta foi formulada por presidente de comissão permanente da Câmara dos Deputados, autoridade legitimada pelo art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, e guarda pertinência temática com as atribuições da comissão consulente, na forma exigida pelo § 2º desse mesmo artigo, uma vez que a dúvida apresentada recai sobre norma que condiciona a reposição de cargos vinculados a atividades de segurança institucional. O objeto está precisamente indicado e a

matéria veio articulada em quatro quesitos acompanhados de fundamentação jurídica, atendendo-se, assim, ao § 1º do art. 264 do Regimento Interno.

7. De início, importa registrar que a peça não foi instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente. Tal circunstância não impede o conhecimento da consulta, porquanto o Regimento Interno do TCU exige essa providência apenas "sempre que possível" e os elementos trazidos aos autos são suficientes à compreensão da controvérsia.

8. A dúvida foi suscitada, em tese, sem referência a ato de nomeação ou a situação administrativa individualizada e versa sobre a aplicação de dispositivo legal inserido na competência desta Corte, razão pela qual conheço da consulta.

9. Manifesto-me de acordo com as análises da unidade técnica e do representante do Ministério Público, adotando seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo de trazer os comentários a seguir.

II – Do alcance da expressão "servidores da área de segurança"

10. Antes de examinar o mérito, convém delimitar o objeto da consulta, de modo a afastar equívoco que a matéria poderia suscitar. Não se discute nestes autos a inclusão da Polícia Judicial entre os órgãos de segurança pública enumerados no art. 144 da Constituição Federal, cujo rol o Supremo Tribunal Federal (STF) considera taxativo e de observância obrigatória pelos entes federados, vedada a criação de órgão de segurança pública nele não contemplado (ADI 2.827/RS). O que se examina é questão de natureza estritamente fiscal, consistente em saber se os ocupantes dos cargos efetivos daquela especialidade podem ser tidos por servidores da área de segurança para o fim específico de afastar a vedação ao provimento de cargos decorrente do atingimento do limite prudencial de despesa com pessoal.

11. Como bem assinalou o representante do Ministério Público, a taxatividade daquele rol constitucional diz respeito ao exercício da segurança pública, e não a toda e qualquer atividade de polícia, razão pela qual dela não decorre impedimento a que a lei atribua a servidores de outros Poderes funções de polícia institucional, voltadas à proteção do próprio órgão, de seus membros, servidores, usuários, instalações e da atividade que lhe é própria.

12. Feito esse esclarecimento, transcrevo o dispositivo legal cuja interpretação se questiona:

"*Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.*

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;"

13. A primeira observação a ser feita diz respeito ao sujeito alcançado pela ressalva. O legislador não excepcionou a vedação em favor de órgãos de segurança, de unidades de segurança ou de atividades de segurança consideradas em abstrato, mas em favor de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, opção redacional que desloca o exame para o vínculo funcional e para o cargo ocupado.

14. Considerando que servidor público é aquele que ocupa cargo público e que o cargo público depende de criação por lei e possui atribuições juridicamente definidas, somente se beneficia da ressalva o ocupante de cargo efetivo ao qual a lei tenha cometido atribuições próprias de segurança. Ficam afastados dessa compreensão, por conseguinte, os terceirizados, os vigilantes contratados, os empregados públicos de empresas estatais, os ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os servidores que, desprovidos de atribuições legais dessa natureza, estejam apenas circunstancialmente lotados em unidades de segurança.

15. A segunda observação refere-se à extensão da palavra "segurança". A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não empregou a locução "segurança pública", tampouco remeteu ao

art. 144 da Constituição Federal, tendo se referido apenas a **segurança**, em enumeração ao lado de **educação** e **saúde**. Não desconheço a tradicional diretriz de interpretação estrita das normas excepcionais, lembrada no parecer do Ministério Público, mas ela não autoriza o intérprete a introduzir no texto legal restrição que o próprio legislador não estabeleceu. Preserva-se, dessa forma, a autonomia semântica da regra fiscal, que alcança tanto os servidores ocupantes de cargos efetivos com atribuições de segurança pública nos órgãos do art. 144 da Constituição Federal quanto aqueles a cujos cargos a lei tenha atribuído funções de segurança institucional, assim entendida a atividade de proteção de pessoas, instalações, bens, serviços e do funcionamento regular do órgão ou Poder a que se vinculam.

16. Não se trata de equiparar a segurança institucional à segurança pública, que constitui categoria constitucional própria, mas de reconhecer que o ordenamento federal já admitia, antes mesmo da alteração legislativa em exame, a existência de funções de segurança exercidas por servidores dos quadros do Poder Judiciário e do Ministério Público. É o que se extrai do art. 6º, inciso XI, da Lei 10.826/2003, que contempla os tribunais referidos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos entre as hipóteses legais de porte de arma de fogo, para uso exclusivo de servidores de seus quadros que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser editado pelo CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O dispositivo não converte esses servidores em órgão de segurança pública, mas reconhece, em lei, o exercício da função.

17. A interpretação ora adotada é também a que melhor atende à finalidade do art. 22 da LRF. A ressalva do inciso IV foi concebida para impedir que o atingimento do limite prudencial provoque o esvaziamento progressivo de áreas cuja continuidade o legislador reputou essencial e a segurança institucional do Poder Judiciário ostenta essa natureza, na medida em que dela depende o exercício desembaraçado da função jurisdicional. Como destacou o representante do Ministério Público, é nos órgãos judiciários que tramitam os processos criminais, inclusive os relativos ao crime organizado, circunstância que os torna alvo preferencial de tentativas de intimidação, de maneira que a atividade em exame não pode ser tratada como simples proteção patrimonial ou como mera conveniência administrativa.

III – Dos cargos da especialidade Polícia Judicial

18. Fixadas essas premissas, passo ao exame da situação específica dos cargos sobre os quais versa a consulta. Até a edição da Lei 15.285/2025, a Polícia Judicial encontrava disciplina predominantemente infralegal, estruturada a partir de cargos situados na área administrativa e regulamentada, sobretudo, pelas Resoluções CNJ 344/2020, 430/2021 e 435/2021 e, no âmbito da Justiça do Trabalho, pela Resolução CSJT 315/2021, normativos que já tratavam o exercício do poder de polícia administrativa nos tribunais e a segurança institucional do Poder Judiciário como atividade essencial.

19. Com a alteração promovida na Lei 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, essa realidade passou a contar com fundamento legal expresso: o art. 3º, inciso II, passou a prever que a área de apoio especializado compreende também os serviços de polícia institucional; o art. 4º, § 2º, determinou que os ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário, área de apoio especializado, cujas atribuições estejam relacionadas a essas funções, sejam enquadrados na especialidade Polícia Judicial, com as denominações funcionais de Inspetor de Polícia Judicial e de Agente de Polícia Judicial; o art. 4º, § 3º, assegurou-lhes o porte de arma de fogo, observados os requisitos da Lei 10.826/2003; e o art. 17, § 2º, disciplinou a percepção da Gratificação de Atividade de Segurança pelos servidores que exerçam atribuições de segurança institucional com lotação nas unidades de segurança do Poder Judiciário.

20. Estão presentes, portanto, os elementos exigidos pela ressalva fiscal, quais sejam cargo público efetivo, criado por lei, ao qual a própria lei atribui funções de polícia institucional exercidas em caráter permanente, com prerrogativas e regime remuneratório compatíveis com a natureza da atividade.

21. Convém esclarecer que esse enquadramento não decorre da denominação atribuída aos cargos, e sim da correspondência entre o cargo efetivo criado por lei e as atribuições que lhe são legalmente cometidas. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 6.615/MT, assentou que a alteração do *nomen juris* de cargos públicos não configura provimento derivado, desde que preservadas as atribuições, os requisitos de escolaridade e a equivalência remuneratória, o que confirma ser a substância das atribuições legais, e não o rótulo do cargo, o elemento definidor do regime jurídico da carreira. Respondo, pois, afirmativamente aos quesitos 1 e 2.

IV – Dos limites do entendimento

22. A resposta afirmativa não pode ser compreendida, contudo, como autorização genérica para o provimento de cargos, razão pela qual reputo necessário explicitar os limites do entendimento ora firmado, na linha do que propuseram a unidade técnica e o Ministério Público.

23. Cabe registrar, primeiramente, que as vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF não incidem sobre o Poder Judiciário da União globalmente considerado, mas sobre o órgão que houver incorrido no excesso, observada a repartição do limite de despesa total com pessoal prevista no art. 20, § 1º, da mesma lei. A ressalva do inciso IV somente se torna relevante, por isso, para o órgão que, isoladamente considerado, tenha superado 95% do limite que lhe couber, pois aquele situado abaixo desse patamar não está sujeito à vedação ao provimento, sem prejuízo do atendimento dos demais requisitos legais e orçamentários.

24. A ressalva alcança, ademais, exclusivamente a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento, não se estendendo às vacâncias resultantes de exoneração, demissão, posse em outro cargo inacumulável, redistribuição, remoção, promoção, reorganização interna ou transformação de cargos, nem se prestando à recomposição de déficit histórico de pessoal. É necessário, ainda, que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância, não se admitindo enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa destinada a ampliar o universo de vacâncias elegíveis, e que o número de nomeações não supere o das vacâncias assim ocorridas, individualmente identificáveis quanto ao cargo, à causa e à data.

25. Permanecem íntegras, do mesmo modo, as exigências do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, que condicionam a admissão de pessoal à prévia dotação orçamentária suficiente e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, além da existência de cargo vago, de concurso público válido e da correspondente estimativa do impacto orçamentário-financeiro. A ressalva examinada afasta tão somente a vedação ao provimento prevista no inciso IV, sem dispensar os pressupostos constitucionais e orçamentários da admissão de pessoal e sem afastar as vedações constantes dos demais incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF.

26. Por fim, cumpre destacar que o entendimento produz efeitos exclusivamente para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000. Dele não decorrem a equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública do art. 144 da Constituição Federal, sua inserção no Sistema Único de Segurança Pública, a atribuição de funções de polícia judiciária criminal, o reconhecimento de aposentadoria especial, de contagem diferenciada de tempo de serviço, de vantagens remuneratórias ou de prerrogativas processuais, tampouco a autorização para criação ou transformação de cargos, transposição funcional ou reestruturação remuneratória. Anoto, no mesmo sentido, que a extensão do entendimento a outras carreiras de segurança institucional não é automática, dependendo, em cada caso, de lei que institua o cargo efetivo, de atribuições legais específicas de segurança e do atendimento aos requisitos constitucionais, orçamentários e fiscais aplicáveis.

27. Vale lembrar, a propósito, que a deliberação proferida em consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, e não do fato ou caso concreto, nos termos dos arts. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 264, § 3º, do Regimento Interno, de sorte que a regularidade de cada nomeação continuará sujeita à verificação pelos controles interno e externo.

28. Acolho, com ajustes de redação, as propostas da unidade técnica e do Ministério Público, restando prejudicado o item relativo à oitiva do *Parquet* especializado, já realizada nos autos.

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 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2772/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.183/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Consulente: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO)
4. Unidade: Tribunais do Poder Judiciário da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO) acerca da interpretação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, especificamente quanto ao enquadramento dos cargos efetivos da especialidade Polícia Judicial, no âmbito do Poder Judiciário da União, na noção de servidores da área de segurança,

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 XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, e 1º, inciso XXV, 169, inciso V, 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. a exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 não se restringe aos servidores dos órgãos de segurança pública enumerados no art. 144 da Constituição Federal, alcançando também os ocupantes de cargos públicos efetivos aos quais a lei tenha atribuído funções de segurança institucional, exigindo-se, em qualquer caso, cargo efetivo criado por lei e dotado de atribuições legalmente definidas de segurança, o que exclui terceirizados, vigilantes contratados, empregados públicos, ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e servidores sem atribuições legais de segurança circunstancialmente lotados em unidades de segurança;

9.2.2. nessa medida, os cargos efetivos de Inspetor de Polícia Judicial e de Agente de Polícia Judicial, enquadrados na especialidade Polícia Judicial de que tratam os arts. 3º, inciso II, e 4º, §§ 2º e 3º, da Lei 11.416/2006, com a redação dada pela Lei 15.285/2025, inserem-se na noção de servidores da área de segurança para os fins do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, não pela simples denominação funcional, mas pela combinação entre cargo efetivo, disciplina legal da especialidade e atribuições legalmente previstas de polícia institucional (quesitos 1 e 2);

9.2.3. as vedações do art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 incidem sobre o órgão que houver incorrido no excesso, individualmente considerado, segundo a repartição do limite de despesa total com pessoal prevista no art. 20, § 1º, da mesma lei, de modo que o órgão do

Poder Judiciário da União situado abaixo de 95% do limite que lhe couber não está sujeito à vedação ao provimento, sem prejuízo dos demais requisitos legais e orçamentários;

9.2.4. ao órgão do Poder Judiciário da União cuja despesa total com pessoal houver excedido a 95% do limite que lhe couber é lícito promover a nomeação de candidatos aprovados em concurso público para reposição de vacâncias nos cargos efetivos enquadrados na especialidade Polícia Judicial, desde que observados, cumulativamente (quesitos 3 e 4):

9.2.4.1. que a vacância decorra exclusivamente de aposentadoria ou falecimento, não se estendendo a exceção às vacâncias por exoneração, demissão, posse em outro cargo inacumulável, redistribuição, remoção, promoção, reorganização interna ou transformação de cargos, nem à recomposição de déficit histórico de pessoal;

9.2.4.2. que o servidor aposentado ou falecido estivesse formalmente enquadrado na especialidade Polícia Judicial ao tempo da vacância, não se admitindo enquadramento superveniente ou reclassificação administrativa destinada a ampliar o universo de vacâncias elegíveis;

9.2.4.3. que o número de nomeações não supere o número de vacâncias elegíveis, individualmente identificáveis quanto ao cargo, à especialidade, à causa e à data da vacância;

9.2.4.4. que sejam observados a existência de cargo vago, concurso público válido, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente e estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal;

9.2.5. atendidas as condições do subitem 9.2.4, a reposição configura exercício regular da exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não caracteriza, por si só, infração à responsabilidade fiscal, permanecendo aplicáveis as demais exigências constitucionais, legais, orçamentárias e fiscais, bem como as vedações constantes dos demais incisos do parágrafo único do art. 22 daquela lei;

9.2.6. o entendimento firmado nesta consulta possui eficácia restrita à aplicação do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000 e não constitui, por si só, fundamento para o reconhecimento de direitos, vantagens, prerrogativas ou regimes jurídicos previstos em outras normas, especialmente aposentadoria especial, contagem diferenciada de tempo de serviço, adicionais, gratificações ou outras parcelas remuneratórias, nem implica equiparação da Polícia Judicial aos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, inserção no Sistema Único de Segurança Pública ou atribuição de funções de polícia judiciária criminal, tampouco autoriza a criação ou a transformação de cargos, a transposição funcional ou a reestruturação remuneratória; e

9.2.7. a eventual extensão do entendimento a outras carreiras de segurança institucional não é automática e dependerá, em cada caso, de lei que institua o cargo efetivo, de atribuições legais específicas de segurança e do atendimento aos requisitos constitucionais, orçamentários e fiscais aplicáveis;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; e

9.4. arquivar os autos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2772-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 017.428/2026-2
Natureza: Representação
Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Representante: Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (59.104.273/0001-29)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL DESTINADO À AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS ESCOLARES. QUESTIONAMENTOS SOBRE A EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA VENCEDORA E OFENSAS AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66, cujo objeto é o registro de preços nacional para aquisição de ônibus escolares.

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 23 a 25):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66 (peça 22, p. 2 e 4), cujo objeto é o registro de preço nacional para aquisição de ônibus escolares pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (peça 4, p. 1).*

2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) situação: Ata de Registro de Preços 7/2026 (itens 1 e 3) firmada em 17/8/2026 (peça 22, p. 5-16);

b) valor homologado: R$ 780.130.000,00 (item 1) e R$ 1.164.660.000,00 (item 3), totalizando R$ 1.944.790.000,00;

c) a licitação em tela envolve registro de preços;

d) não há informações se já houve assinatura do contrato decorrente da licitação; e

e) houve impugnações ao edital, as quais não trataram das irregularidades aqui alegadas (peça 22, p. 17-20).

4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades:*
a) insuficiência probatória e tratamento desigual na aferição da exequibilidade (peça 1, p. 18-21 e 25-26); e
b) aplicação contraditória do formalismo moderado e uso sucessivo de diligências (peça 1, p. 21-24).
5. *O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1-19.*
6. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não* ***suspenda imediatamente*** *o objeto, com a seguinte justificativa: considerando o valor envolvido e a importância do certame, qualquer dúvida em relação à capacidade financeira da empresa de executar o contrato traz potencial risco ao interesse da Administração Pública (peça 1, p. 27).*
7. *Não foram registradas solicitações adicionais.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. *Nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, o exame de admissibilidade deve abordar, além da competência do Tribunal, da legitimidade do autor e da suficiência dos indícios, a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada. No entanto, verifica-se que a peça apresentada pelo representante visa, majoritariamente, resguardar interesses privados.*
9. *Ainda que a contratação possua relevância pública em razão de seu objeto e de sua dimensão, essa circunstância não se confunde com a demonstração de interesse público específico na controvérsia submetida ao Tribunal. A representação não individualiza efeito lesivo concreto decorrente da decisão questionada, limitando-se, quanto à repercussão para a Administração, à formulação de risco potencial associado à capacidade futura de execução da Volkswagen. Nessas condições, os elementos indicam predominância de interesse privado do representante na revisão do resultado administrativo, sem evidenciação suficiente de repercussão pública concreta que, por si só, demande o aprofundamento da análise pelo controle externo.*
10. *Ao contrário, a intervenção pretendida poderia conduzir a uma elevação substancial de dispêndio público, visto que a diferença entre o valor total da proposta da Volkswagen (R$ 1.944.790.000,00), vencedora dos itens 1 e 3, e o valor total da proposta da Mercedes-benz do Brasil Ltda. (R$ 2.454.598.900,00), segunda colocada do item 1 e terceira colocada do item 3, é de R$ 509.808.900,00 (peça 22, p. 21-34).*
11. *Essa informação se torna relevante para avaliar o julgamento dos recursos administrativos apresentados pelo ora representante e pela IVG Brasil Ltda. contra a aceitação, o reconhecimento da exequibilidade e a habilitação da Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. no item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2026, destinado à aquisição de ônibus escolares (peça 19).*
12. *Essas licitantes recorrentes alegaram, principalmente, que a Volkswagen não teria comprovado adequadamente a exequibilidade de sua proposta, teria apresentado documentos econômico-financeiros de forma tardia ou incompleta, não possuiria relatório conclusivo de auditoria independente relativo ao exercício de 2025 e teria recebido oportunidades indevidas para complementar informações. Também sustentaram violação à isonomia, ao julgamento objetivo, à impessoalidade e à vinculação ao edital, requerendo a desclassificação ou inabilitação da empresa, ou a anulação da instrução relacionada a essa exequibilidade.*
13. *A Volkswagen defendeu a regularidade das diligências, afirmando que elas foram realizadas para esclarecer inconsistências e aferir a viabilidade da proposta, sem favorecimento. Sustentou que a divergência inicialmente identificada entre seu resultado declarado e o resultado auditado do exercício de 2024 decorreu de erro material posteriormente corrigido, restando diferença de R$ 8.551.754,66, equivalente a 0,72% do resultado auditado. Também afirmou que a redução de R$ 2.038.137.092,00 no passivo com a controladora TRATON SE decorreu de pagamentos efetivos,*

comprovados por contratos e documentos de liquidação.

14. *O pregoeiro concluiu que as diligências foram legítimas e compatíveis com a busca da verdade material e com o formalismo moderado, afirmando que elas não criaram requisito novo nem tiveram o objetivo de beneficiar uma licitante específica, mas serviram para esclarecer pontos concretos da documentação. Afirmou também que a manifestação da Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras - CGCOM (peça 17) foi utilizada apenas como subsídio técnico, preservando-se a competência decisória do pregoeiro e da autoridade competente.*
15. *Quanto à exequibilidade da proposta da Volkswagen, esclareceu que ela foi negociada por R$ 458.900,00 por unidade, totalizando R$ 780.130.000,00 para 1.700 ônibus, correspondendo a aproximadamente 60,96% do orçamento estimado, acima do parâmetro de 50% utilizado pelo TCU como referência para identificar possível inexequibilidade em bens e serviços em geral. Conclui que, como não foi demonstrado que os custos da empresa superariam o preço ofertado, não havia indício objetivo de inviabilidade da proposta.*
16. *Essa decisão também destacou a vantagem econômica da proposta vencedora, visto que a segunda colocada, Marcopolo S.A., apresentara oferta total de R$ 1.079.500.000,00, R$ 299.370.000,00 acima da proposta da Volkswagen, e as propostas de outras empresas, incluindo Mercedes-Benz, IVG Brasil e Italbus, foram ainda superiores, algumas acima do próprio valor estimado pela Administração. Para o julgador, desclassificar a proposta mais vantajosa sem prova concreta de inexequibilidade poderia gerar aumento expressivo da despesa pública.*
17. *Em relação à ausência de auditoria independente em relação ao exercício de 2025, o documento concluiu que o relatório independente não era requisito originário de habilitação ou de aceitabilidade previsto no edital, tendo sido solicitado durante a diligência como elemento complementar de reforço probatório. Asseverou que a ausência do relatório conclusivo não invalidava os documentos contábeis apresentados, não comprovava inexequibilidade e não configurava descumprimento automático do edital, embora permanecesse como risco informacional residual.*
18. *Ao final, o pregoeiro conheceu os recursos apresentados, mas negou-lhes provimento. Foi mantida a decisão que aceitou a proposta, reconheceu sua exequibilidade e habilitou a Volkswagen no item 1. Considerou-se desnecessária a realização de novas diligências ou a adoção de medidas mitigadoras específicas não previstas no edital, devendo os autos ser encaminhados à autoridade competente para deliberação.*
19. *Por fim, verifica-se que a representação também busca transformar esta Corte de Contas em instância revisora de ato administrativo, o que não se coaduna com a função constitucional atribuída ao TCU. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 431/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, conforme excerto abaixo:*

Não cabe ao TCU atuar como instância revisora de decisões administrativas adotadas por órgãos e entidades que lhe são jurisdicionados, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário.

20. *Na mesma linha foi o Acórdão 1.853/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, que considerou não ser de competência do TCU atuar como instância revisora do mérito das avaliações técnicas promovidas pelas comissões responsáveis pela condução dos certames, mas apenas examinar a regularidade do procedimento, a observância das regras editalícias e a existência de motivação para os atos praticados, ressalvados os casos de erros grosseiros de fácil identificação.*
21. *Diante dos argumentos trazidos, não se verifica a presença de interesse público, de acordo com o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
22. *Ausentes 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, a representação* ***não deve ser conhecida****.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

23. *Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*

24. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*

25. *Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.*

26. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

27.1. ***não conhecer*** *a presente documentação como* ***representação****, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

27.2. ***informar*** *ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE 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*

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (Mercedes-Benz), com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado ao registro de preços nacional para futura e eventual aquisição de ônibus escolares tanto pelo FNDE, quanto por Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. O certame resultou na adjudicação dos itens 1 e 3 à Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. (Volkswagen), culminando na celebração da Ata de Registro de Preços 7/2026, no valor unitário de R$ 458.900,00 para o item 1 e R$ 554.600,00 para o item 3, perfazendo um valor global de R$ 1.944.790.000,00. A Mercedes-Benz ficou no cadastro reserva da ata, com proposta de valor unitário de R$ 1.241.000,00 para o item 1 e R$ 654.809,00 para o item 3, perfazendo um valor global de R$ 3.484.798.900,00.

3. A representante sustenta, em síntese, que a exequibilidade da proposta da vencedora não teria sido adequadamente demonstrada, em razão da utilização de demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2025 sem a completa validação por auditoria independente, implicando a aceitação de risco informacional reconhecido pela área técnica do FNDE. Alega ainda que a realização de sucessivas diligências destinadas a complementar o acervo probatório da licitante vencedora teria extrapolado o formalismo moderado, a verdade material e os limites de diligência, com violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo.

4. Requer, cautelarmente, a suspensão dos efeitos do certame e, no mérito, a anulação da decisão que reconheceu a exequibilidade da proposta da Volkswagen, com a consequente invalidação dos atos subsequentes, ou, subsidiariamente, a reanálise de exequibilidade.

5. A unidade técnica desta Corte propõe o não conhecimento da representação. Em essência, entende que a controvérsia retrata predominantemente interesse privado da representante na reversão do resultado do certame, sem demonstração suficiente de repercussão concreta para o interesse público. Acrescenta que eventual acolhimento das pretensões formuladas poderia ensejar relevante aumento da despesa pública, diante da significativa diferença entre os valores ofertados pela licitante vencedora e aqueles apresentados pelas demais concorrentes.

6. A instrução também registra que a controvérsia estaria voltada essencialmente à revisão de decisões administrativas adotadas no curso da licitação, ressaltando que esta Corte não atua como instância revisora ordinária dos atos praticados pelos agentes responsáveis pela condução do certame,

salvo quando demonstrada afronta à legalidade ou potencial prejuízo ao interesse público. Ao final, conclui pela ausência dos pressupostos necessários ao conhecimento da representação.

II

7. Não obstante o zelo da unidade técnica, divirjo da proposta de não conhecimento. Embora seja inequívoco o interesse econômico da representante na reversão do resultado da licitação, tal circunstância não afasta sua legitimidade para representar ao TCU. Ademais, a controvérsia envolve a aplicação da Lei 14.133/2021 em certame promovido por autarquia federal, de elevada materialidade e destinado à implementação de política pública nacional de transporte escolar.

8. As alegações não se limitam a mero inconformismo com o resultado da disputa, pois questionam a regularidade da análise de exequibilidade da proposta vencedora. A matéria apresenta, assim, densidade suficiente para justificar a atuação desta Corte sob a ótica da legalidade e da economicidade do procedimento licitatório. Conheço, portanto, da representação.

9. Quanto ao pedido de medida cautelar, não identifico, em cognição sumária, a presença dos requisitos necessários ao seu deferimento. Como se verá neste voto, não se verifica plausibilidade jurídica suficiente para justificar medida de natureza excepcional, especialmente porque os principais fundamentos fáticos invocados na representação foram progressivamente esclarecidos ao longo da instrução administrativa. Além disso, a controvérsia remanescente se concentra na suficiência do conjunto probatório utilizado para formar o convencimento administrativo e não sobre demonstração objetiva de inviabilidade econômica da proposta vencedora.

10. Embora a celebração da ata de registro de preços revele a assunção de riscos, a suspensão do certame também pode produzir dano reverso relevante. A medida poderá comprometer a continuidade do Programa Caminho da Escola e retardar a renovação da frota destinada ao transporte escolar. Nesse contexto, a ponderação entre os riscos não recomenda o deferimento da cautelar.

III

11. No mérito, observo inicialmente que a análise deve partir da adequada delimitação da controvérsia. Ao longo da instrução administrativa, diversos pontos inicialmente apontados pela representante foram superados por elementos posteriormente incorporados aos autos.

12. O primeiro deles diz respeito à divergência originalmente identificada nas demonstrações contábeis da Volkswagen – exigida para efeitos de habilitação econômico-financeira – entre o lucro líquido constante da declaração de EBITDA e os valores constantes das demonstrações auditadas de 2024. Conforme registrado no Despacho Decisório 1/2026/COLIC/CGARC/DIRAD, a Administração concluiu que a divergência aproximada de R$ 138 milhões decorreu da utilização equivocada de valores referentes a exercícios distintos, sendo posteriormente esclarecido que o montante de R$ 1,333 bilhão correspondia ao exercício de 2025. A divergência residual passou a corresponder a aproximadamente R$ 8,55 milhões, equivalentes a cerca de 0,72% do resultado auditado. O próprio Parecer 1274/2026/CGCOM/DIRAD reconheceu que tal diferença residual não possuía materialidade capaz de afetar os resultados do modelo de exequibilidade utilizado pelo FNDE.

13. Também merece registro o fato de que a alegação relacionada à operação realizada entre a Volkswagen e sua controladora estrangeira, TRATON SE, foi substancialmente esvaziada ao longo da instrução. Os pareceres iniciais realmente apontavam a necessidade de esclarecimento quanto à expressiva redução do passivo *intercompany*. Entretanto, posteriormente a licitante apresentou documentação comprobatória da operação, contendo contratos, registros e comprovantes de liquidação, circunstância que levou a própria Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM) a registrar expressamente a superação desse achado e a reclassificar o correspondente evento de risco para categoria residual. A representação, portanto, perdeu sustentação nesse aspecto.

14. Outro ponto relevante refere-se à alegação de que a proposta seria objetivamente inexequível. Em seu julgamento o pregoeiro afastou tal alegação tendo consignado:

"*30. O ponto central para a análise da exequibilidade deve ser a existência, ou não, de indício objetivo de preço inexequível. Para bens e serviços em geral, o TCU, no Acórdão nº 963/2024 - Plenário, assentou que há indício de inexequibilidade quando a proposta contém valor inferior a 50% do valor*

orçado pela Administração, hipótese em que a inviabilidade somente se confirma mediante diligência que comprove, cumulativamente, que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar a oferta.

31. *A proposta da RECORRIDA no item 1 foi negociada ao valor unitário de R$ 458.900,00, perfazendo o total de R$ 780.130.000,00 para 1.700 unidades, enquanto o valor estimado unitário era de R$ 752.766,5608, totalizando R$ 1.279.703.153,36; portanto, a proposta da RECORRIDA corresponde a aproximadamente 60,96% do valor estimado, situando-se acima do parâmetro de 50% indicado pelo TCU para caracterização de indício objetivo de inexequibilidade.*

32. *Não se trata, portanto, de proposta situada em patamar objetivamente presumido como inexequível para bens em geral. Ao contrário, o valor ofertado pela RECORRIDA no item 1 está acima do parâmetro objetivo de 50%, e as diligências realizadas não demonstraram que o custo da licitante ultrapassaria o valor da proposta, tampouco que inexistiriam condições econômicas capazes de justificar a oferta.*

33. *Essa constatação é particularmente relevante porque impede que a Administração adote presunção absoluta de inexequibilidade. A análise deve ser concreta, proporcional e fundamentada, e, no caso, o acervo produzido não demonstra inviabilidade de execução.*"

15. Conforme consignado pela Administração, a proposta da vencedora para o item 1 correspondeu a aproximadamente 60,96% do valor estimado, situando-se acima do parâmetro de 50% usualmente empregado pela jurisprudência desta Corte como indício objetivo de inexequibilidade para o fornecimento de bens e a prestação de serviços em geral.

16. Esse dado, por si só, não dispensa a análise concreta da viabilidade econômica da oferta nem impede a realização de diligências quando presentes outros elementos capazes de suscitar dúvida razoável sobre a execução contratual. No caso, contudo, as diligências promovidas pela Administração e as análises técnicas subsequentes não evidenciaram que os custos da licitante superariam o valor proposto tampouco afastaram as condições econômicas apresentadas para justificar a oferta. Assim, a alegação de inexequibilidade também não prospera.

17. Corrobora ainda essa conclusão o fato de que a proposta da vencedora foi submetida a sucessivas análises técnicas, tendo os pareceres finais concluído que, sob o cenário baseado nas demonstrações de 2024 e 2025, os critérios objetivos previstos no modelo de exequibilidade adotado pelo edital foram atendidos. Mais importante, as próprias análises de sensibilidade constantes dos pareceres demonstraram que, **mesmo sob hipóteses conservadoras** de ajuste dos dados financeiros, os critérios estruturais do bloco patrimonial permaneciam aprovados. A discussão deixou, assim, de ser aritmética para assumir natureza predominantemente probatória.

IV

18. A principal alegação remanescente da representante diz respeito à ausência de relatório conclusivo de auditoria independente das demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2025. De fato, os pareceres da CGCOM registraram reiteradamente a inexistência de relatório conclusivo de auditoria independente para tais demonstrações e reconheceram a subsistência de **risco informacional residual**, cuja assunção haveria de ser feita, de forma motivada, pela autoridade competente, nos termos do art. 71 da Lei 14.133/2021, o que foi expressamente consignado na decisão que julgou os recursos administrativos interpostos (peça 19). O Pregoeiro consignou que a ausência do relatório conclusivo de auditoria **não constituía descumprimento de requisito legal ou editalício** tampouco comprovava inexequibilidade, tratando-se de risco informacional residual juridicamente aceitável no caso concreto.

19. Assim se posicionou a CGCOM sobre a tese de que demonstrações de sociedade de grande porte não auditadas por auditor independente registrado na Comissão de Valores Mobiliários seriam inválidas no plano legal:

"*Contudo, no plano técnico que é próprio desta unidade (CGCOM), a tese não se sustenta. Escrituração e asseguração são operações distintas, executadas por sujeitos distintos, com funções distintas. As demonstrações regularmente escrituradas, assinadas eletronicamente por contabilista habilitada com*

registro em Conselho Regional de Contabilidade, nos termos do art. 177, § 4º, da Lei nº 6.404/1976, e transmitidas ao Sistema Público de Escrituração Digital dentro do prazo do art.5º da Instrução Normativa RFB nº 2.003/2021, existem, são oponíveis e produzem os efeitos contábeis e fiscais que lhes são próprios. O que a auditoria independente acrescenta é uma camada externa de asseguração sobre aquilo que já existe —atributo probatório, e não elemento de existência. Confundir asseguração com validade conduziria à conclusão, insustentável, de que toda sociedade de grande porte cujo relatório ainda não tenha sido emitido estaria, no intervalo, desprovida de contabilidade para todo e qualquer efeito jurídico."

20. Em síntese, considero que os pareceres registraram aspectos relevantes: a documentação contábil encontrava-se regularmente escriturada e transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED); a operação de redução do passivo havia sido comprovada; a divergência inicialmente apontada foi reduzida a valor residual sem materialidade; os critérios objetivos do modelo permaneciam atendidos; e o relatório de auditoria de 2025 não é requisito editalício. Não se verifica, portanto, contradição indevida, mas sim decisão administrativa devidamente motivada quanto à suficiência do acervo probatório disponível e à assunção fundamentada do risco remanescente.

21. Considero que a ausência do relatório de auditoria não autoriza, por si só, a conclusão de que as demonstrações financeiras sejam inexistentes, imprestáveis ou suficientes para demonstrar a inexequibilidade da proposta. O ponto relevante consiste em verificar se, diante da pendência de auditoria, o conjunto probatório disponível era bastante para embasar, de forma motivada, o juízo administrativo acerca da viabilidade econômica da oferta.

22. No caso concreto, a Administração considerou, além das demonstrações relativas a 2025, as demonstrações auditadas de 2024, os documentos transmitidos ao SPED, os esclarecimentos relativos à redução do passivo *intercompany*, os contratos e comprovantes de liquidação apresentados pela licitante, bem como as análises de sensibilidade elaboradas pela área técnica. A decisão administrativa reconheceu expressamente o risco residual e expôs as razões pelas quais o reputou aceitável para fins de julgamento da proposta.

23. Também não verifico procedência na alegação de violação à isonomia. A circunstância de a licitante vencedora ter sido objeto de maior número de diligências não caracteriza tratamento favorecido por si só. Os autos demonstram que cada diligência decorreu de achados específicos identificados pela equipe técnica e vinculados à documentação apresentada pela própria empresa. O princípio da isonomia exige tratamento igual para situações equivalentes, não impedindo que situações distintas recebam respostas administrativas igualmente distintas. A representante não demonstrou que outra licitante submetida a quadro fático equivalente recebeu tratamento mais rigoroso por parte da Administração.

24. Tampouco prospera a alegação de aplicação contraditória do formalismo moderado. A instrução evidencia que as diligências buscaram esclarecer fatos e comprovar condições preexistentes à data de apresentação da proposta, sem permitir a alteração de seus elementos essenciais, a substituição da oferta originalmente formulada ou a criação posterior de condição de habilitação.

25. Essa atuação é compatível com os arts. 59, § 2º, e 64, inciso I, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU, desde que a diligência se destine à confirmação de situação preexistente, seja adequadamente motivada e não comprometa a isonomia entre os licitantes.

26. Nesse sentido é a jurisprudência selecionada desta Corte, consubstanciada nos acórdãos 1.211/2021-Plenário e 4.523/2026-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dentre outros:

"*É lícita a admissão da juntada de documentos, em atendimento a diligência, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame (art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021), sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.*"

27. Não identifico, portanto, elementos que evidenciem ilegalidade na decisão administrativa que reconheceu a exequibilidade da proposta vencedora. Por conseguinte, não se mostram presentes os

pressupostos para a concessão da medida cautelar nem para o acolhimento do pedido de anulação. As diligências realizadas encontram amparo nos arts. 59, § 2º, e 64, inciso I, da Lei 14.133/2021 e na jurisprudência desta Corte. Ademais, a Administração motivou a suficiência do acervo probatório disponível, explicitou a existência de risco informacional residual e esclareceu a divergência contábil inicialmente identificada.

V

28. Não obstante a conclusão pela regularidade do procedimento, entendo pertinente registrar que a instrução do processo administrativo revelou fragilidades que, embora insuficientes para caracterizar ilegalidade, constituem pontos de melhoria a serem observados pelo FNDE em futuras contratações de elevado vulto. Nesse sentido, verifica-se que o próprio parecer técnico da CGCOM reconheceu a subsistência de risco informacional residual, cuja mitigação, na fase contratual, se mostra recomendável por meio de mecanismos de acompanhamento da situação econômico-financeira da contratada, de modo a permitir a identificação tempestiva de eventos que possam comprometer a execução contratual.

29. Por outro lado, considerando o risco informacional residual reconhecido pela Administração e o desconto relevante da proposta vencedora em relação ao orçamento estimado, cabe orientar a AudContratações a acompanhar a execução dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços 7/2026, com especial atenção a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e às alterações contratuais que possam elevar os preços inicialmente contratados, observados os pressupostos legais e a adequada motivação.

30. Além disso, em contratações futuras, mostra-se conveniente que o FNDE avalie, ainda durante o planejamento da contratação e da modelagem contratual, a adoção de mecanismos de compartilhamento e mitigação de riscos compatíveis com a materialidade do objeto e com a natureza das incertezas que possam ser identificadas na análise de exequibilidade, a exemplo da exigência de garantias contratuais, da previsão de matrizes de risco adequadas e do monitoramento econômico-financeiro reforçado durante a execução contratual.

31. Da mesma forma, a sucessão de diligências e a necessidade de esclarecimentos adicionais sobre divergências contábeis, que no caso concreto se estenderam por três meses, indicam a conveniência de o FNDE aperfeiçoar seus procedimentos internos de análise de exequibilidade econômico-financeira, de modo a conferir maior objetividade e tempestividade à identificação, classificação, tratamento e gestão dos riscos existentes na fase de julgamento das propostas, contribuindo para ampliar a transparência, a objetividade e a confiança no procedimento.

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 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2773/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.428/2026-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (59.104.273/0001-29)
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
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: Thais Raylla Fernandes (OAB/SP 353.022), representando Mercedes-Benz do Brasil Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66, cujo objeto é o registro de preços nacional para aquisição de ônibus escolares,

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 arts. 59, 64 e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela representante, ante a ausência dos pressupostos necessários à sua adoção;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.3.1. inclua, no plano de fiscalização da Ata de Registro de Preços 7/2026 e dos contratos dela decorrentes, procedimentos periódicos de acompanhamento da situação econômico-financeira da contratada, a exemplo da análise das demonstrações financeiras mais recentes e dos indicadores patrimoniais utilizados na avaliação de exequibilidade da proposta, de modo a permitir a identificação tempestiva de eventos capazes de comprometer a execução contratual;

9.3.2. em futuras contratações de grande vulto, ainda durante o planejamento da contratação e da modelagem contratual, avalie a adoção de mecanismos contratuais de compartilhamento e mitigação de riscos compatíveis com a materialidade do objeto e com a natureza das incertezas que possam ser identificadas na análise de exequibilidade, a exemplo da instituição de garantias contratuais diferenciadas, da previsão de matrizes de risco e da previsão de mecanismos de monitoramento econômico-financeiro durante a execução contratual; e

9.3.3. aperfeiçoe seus procedimentos internos de análise de exequibilidade econômico-financeira das propostas, mediante definição prévia de fluxos, prazos e critérios objetivos de triagem e de aprofundamento das análises, bem como para a identificação, classificação, mitigação e gestão dos riscos identificados;

9.4. orientar a AudContratações a acompanhar a execução dos contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Ata de Registro de Preços 7/2026, com especial atenção a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e às alterações contratuais que possam elevar os preços inicialmente contratados, observados os pressupostos legais e a adequada motivação;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao FNDE; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2773-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 ___ – Plenário
TC 019.579/2026-8
Natureza: Administrativo
Órgão/Entidade: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE RESOLUÇÃO. INSTITUI E DISCIPLINA A REALIZAÇÃO DE SESSÃO VIRTUAL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DETERMINAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA. DETERMINAÇÃO PARA ACOMPANHAMENTO DO PROJETO POR DOIS ANOS. APROVAÇÃO DO PROJETO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Resolução que visa a instituir e disciplinar a realização de sessão virtual no Tribunal de Contas da União.

2. Adoto como relatório a Justificação que acompanha o mencionado ato normativo:

"...

O projeto que ora se apresenta apoia-se, especificamente, no art. 3º da Lei nº 8.443/1992, que atribui ao Tribunal poder regulamentar para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência.

A presente proposta prescinde de alteração do Regimento Interno, antes institui uma nova modalidade de sessão, com fundamento na previsão já existente no art. 94, § 7º do Regimento Interno, que autoriza o exame de processos por meio eletrônico.

A instituição da sessão virtual não interfere nas competências constitucionalmente atribuídas aos ministros, que permanecem integralmente responsáveis pela escolha, nos limites estabelecidos pelo Regimento Interno, do Colegiado ao qual submeterão os processos de suas relatorias. De fato, ganham os relatores uma alternativa ao julgamento tradicional em sessão presencial.

A iniciativa já está bem amadurecida. Trata-se da implantação de uma experiência consolidada em outras esferas do controle e da jurisdição brasileira. O Supremo Tribunal Federal e outras Cortes do Poder Judiciário adotam, há anos, a modalidade de julgamento em ambiente virtual, e diversos Tribunais de Contas estaduais e municipais seguiram trajetória semelhante.

O objetivo principal da medida, a ser implementada no início do próximo ano, é o de aumentar a capacidade de julgamento do Tribunal, propiciando, assim, a realização de debates mais densos nos processos relevantes.

A sessão virtual também significará a atualização e a modernização dos procedimentos de julgamento do Tribunal, bem como a ampliação da transparência das deliberações da Corte.

Propõe-se, assim, a instituição de uma nova modalidade de sessão de julgamento, de natureza facultativa e suplementar às sessões ordinárias, realizada em ambiente eletrônico e de forma

assíncrona, dispensando a presença simultânea dos ministros, dos ministros-substitutos e do representante do Ministério Público junto ao TCU (art. 1º, parágrafo único, e art. 2º).

A sessão virtual observa, em todos os casos, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da publicidade, da razoável duração do processo, da motivação das decisões e da colegialidade (art. 3º).

A proposta adota escopo deliberadamente conservador e restrito: a sessão virtual julgará privativamente os processos submetidos à deliberação mediante relação, nos termos do art. 143 do Regimento Interno, e, sempre a critério do relator, os processos classificados no Grupo I, apreciados de forma unitária, nos termos do § 6º do art. 141 do Regimento Interno (art. 4º).

O projeto preserva uma rede de segurança adicional: o julgamento em sessão virtual permanece vedado quando o objeto da deliberação envolver matérias mais complexas e de maior relevância. Aliás, esse é o objetivo final: proporcionar um tempo maior nas sessões ordinárias presenciais para o julgamento dos processos mais importantes, em decorrência do exame dos processos mais simples na sessão virtual (art. 5º).

Optou-se por uma proposta prática e simples que traga o menor impacto possível na rotina dos gabinetes, da Secretaria das Sessões e das partes e seus advogados.

Será realizada uma única sessão virtual por semana, com duração de seis dias (art. 6º). A inclusão de processos na pauta de sessão virtual fica a critério do relator, observados a forma e os prazos regimentais das sessões ordinárias do Plenário (art. 7º). O julgamento exige, ademais, a disponibilização, pelo relator, do relatório, do voto e da minuta de acórdão até o início da sessão (art. 8º).

O art. 10 disciplina a participação do ministro-substituto na sessão virtual.

Os julgadores manifestam-se mediante voto concordante com a proposta do relator, pedindo destaque ou vista do processo (art. 11).

O pedido de destaque pode ser formulado, a qualquer tempo durante a sessão, por qualquer ministro ou ministro-substituto convocado, e determina a apreciação do processo em sessão ordinária do Plenário. O pedido de vista segue as regras regimentais atuais.

A participação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é assegurada por meio de representante designado pelo Procurador-Geral, ao qual compete assinar os acórdãos nela proferidos e que dispõe das mesmas prerrogativas dos julgadores de requerer destaque ou vista de processo (art. 12).

A sessão virtual será pública, com acompanhamento em tempo real por qualquer pessoa, por meio do sítio eletrônico do Tribunal. Um painel de votação exibirá, durante toda a sessão, o andamento do julgamento (arts. 15 e 16), incrementando ainda mais a transparência nos julgamentos desta Corte.

Como se vê, a proposta de instituição da sessão virtual representa passo significativo e prudente na modernização do modelo deliberativo do Tribunal de Contas da União

Por todo o exposto, submeto a proposta à deliberação do Plenário, com a convicção de que a aprovação desta Resolução reforçará a capacidade institucional do Tribunal de exercer o controle externo com eficiência e segurança jurídica, preservando e privilegiando para o debate presencial as matérias mais relevantes submetidas a esta Corte de Contas."

3. Tendo sido designado relator do presente processo, comuniquei, em 9 de setembro passado, a abertura de prazo para apresentação de emendas e sugestões.

4. O Ministro Antonio Anastasia apresentou uma emenda à redação do § 5º do art. 14, com o objetivo de tornar obrigatória a inclusão em nova pauta quando o processo tiver sido excluído da sessão virtual em razão de destaque, de alteração dos documentos disponibilizados pelo relator ou por não ter o julgamento atingido o quórum para a aprovação da matéria. Sua Excelência propõe esta redação para o referido dispositivo:

"*§ 5º Nos casos dos parágrafos 3º e 4º deste artigo, o processo, mediante nova inclusão em pauta e sua respectiva publicação, poderá ser apreciado na sessão subsequente ou a qualquer tempo, a critério do relator.*"

5. A Procuradora-Geral também encaminhou a este relator as seguintes sugestões do Ministério Público, elaboradas pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 6):

Proposta	**Sugestão**	**Justificativa**
Art. 14. (...) (...) § 2º Na hipótese do pedido de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, a continuação do julgamento se dará em sessão ordinária do Plenário, observando-se o disposto no art. 112 do Regimento Interno.	**Modificativa:** § 2º Na hipótese do pedido de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, o Ministro ou o representante do Ministério Público especificará o prazo pretendido para a reinclusão do processo em pauta, cujo julgamento terá continuação em sessão ordinária do Plenário, observando-se o disposto no art. 112 do Regimento Interno.	Além de assegurar a faculdade do representante do MPTCU de pedir vista dos autos, como disciplinado no art. 112, § 4º, do Regimento Interno (RI/TCU), a proposta visa racionalizar o prazo da concessão de vista, uma vez que o art. 112, § 3º, do RI/TCU dispõe que o prazo de 20 (vinte) dias para a vista pode ser, excepcionalmente, dilatado até 60 (sessenta) dias. Atualmente, essa negociação com o Colegiado é feita em tempo real na sessão presencial. No caso da vista em sessão virtual, o Ministro revisor/representante do MPTCU deverá especificar o prazo solicitado, que, se for superior a 20 (vinte) dias, deverá ser aprovado pelo órgão colegiado.
Art. 14. (...)	**Aditiva** (incluir novo § 3º, renumerando-se os demais): § 3º Na hipótese do pedido de que trata o inciso II do caput deste artigo, em sendo o prazo de vista superior a 20 (vinte) dias, o pleito deverá ser aprovado pelo órgão colegiado, observando-se o § 3º do art. 112 do Regimento Interno.	
Art. 16. (...) Parágrafo único. Havendo a exclusão do processo de pauta, o painel deixará de mostrar as informações contidas nos incisos V a VIII deste artigo.	**Modificativa:** Parágrafo único. Havendo a exclusão do processo de pauta, o painel deixará de mostrar as informações contidas nos incisos V a VIII deste artigo, passando a constar menção à exclusão.	Imprimir maior transparência e conteúdo informacional ao painel de votação de sessão virtual contido no sítio eletrônico do Tribunal.

É o relatório.

VOTO

Examina-se projeto de resolução que visa a instituir a sessão virtual e disciplinar o seu funcionamento, no âmbito desta Corte.

I – Contextualização

2. Preliminarmente, quero compartilhar a minha convicção acerca da importância deste projeto. Trata-se de medida mais do que oportuna. Dos atuais 33 Tribunais de Contas do Brasil, 27 já se valem de sessões virtuais no cotidiano dos seus trabalhos. Também no Poder Judiciário, notadamente nas principais Cortes superiores, tal prática é amplamente adotada.

3. A proposta deve ser compreendida não apenas como a introdução de nova ferramenta tecnológica, mas como aperfeiçoamento do próprio modelo de deliberação colegiada do Tribunal. A sessão virtual acrescenta ambiente deliberativo complementar, adequado ao exame de matérias que não reclamem necessariamente debate síncrono, preservando-se o espaço presencial para os processos em que a interação direta entre os julgadores agregue maior valor à formação da decisão.

4. Registro que já há base legal e regimental que sustenta a implementação da solução, tendo em vista que, além do poder regulamentar conferido ao Tribunal pelo art. 3º da Lei nº 8.443/1992, o § 7º do art. 94 do Regimento Interno autoriza o julgamento de mérito de determinadas matérias ou tipos de processo *"por meio eletrônico, nos termos e condições definidos em resolução"*.

5. Assim, além de despicienda, neste momento, qualquer alteração regimental, a instituição da sessão virtual não modifica as competências dos órgãos colegiados nem interfere nas atribuições dos relatores; oferece, dentro dos limites regimentais e da resolução ora proposta, modalidade adicional para submissão de processos ao Plenário.

6. Considero que a experiência acumulada por outras Cortes reduz o grau de incerteza associado à inovação e a proposta ora em apreciação buscou incorporar prática consolidada em outras Cortes do Poder Judiciário e em numerosos Tribunais de Contas, adaptando-a às características próprias do processo de controle externo e às rotinas deste Tribunal.

7. Vale dizer que este ato normativo é apenas uma das iniciativas que estamos cogitando para a atualização, modernização e ampliação da transparência dos procedimentos de julgamento do Tribunal. Sem descuidar dos acréscimos de produtividade, o objetivo institucional é principalmente qualitativo, pois visa permitir que matérias de menor potencial de controvérsia sejam deliberadas por procedimento mais racional, liberando tempo das sessões ordinárias presenciais para o exame aprofundado dos processos de maior complexidade, risco e relevância.

8. A atual proposta adotou, como diretriz, alcançar soluções que se pretendem simples, de fácil aplicação e com menor impacto para o jurisdicionado, para a rotina dos gabinetes e das autoridades e para o funcionamento da Secretaria das Sessões – Seses, unidade incumbida de, com apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital – Setid, implementar a inovação.

9. Nada obstante, o desenho proposto preserva o contraditório, a ampla defesa, a publicidade, a motivação das decisões, a colegialidade e a razoável duração do processo, combinando eficiência procedimental com salvaguardas capazes de deslocar para o ambiente presencial qualquer processo que demande sustentação oral, vista, debate ou formação de posição divergente.

II – Principais regras

10. A sessão virtual, nos termos previstos na minuta de resolução, é aquela realizada em ambiente eletrônico, de forma assíncrona. Foi concebida para ser uma modalidade facultativa de sessão do Plenário, que não substitui as sessões ordinárias presenciais do Plenário e das Câmaras.

11. O caráter facultativo constitui elemento central do modelo, porque, como regra geral, mesmo quando o processo se enquadrar nas hipóteses normativamente admitidas, caberá ao relator

avaliar a conveniência de submetê-lo à sessão virtual, preservando-se o encaminhamento à sessão ordinária presencial sempre que as particularidades do caso assim recomendarem.

12. Com periodicidade semanal, a sessão virtual julgará privativamente os processos submetidos à deliberação por meio de relação e, sempre a critério de cada relator, os processos classificados no Grupo I, que são aqueles que não possuem divergências entre as manifestações neles contidas.

13. O escopo inicial da minuta de resolução é deliberadamente conservador, tendo em vista que estão excluídos do ambiente virtual, entre outras hipóteses, os processos classificados no Grupo II, os processos considerados de alto risco e relevância, os que tratem de acordos de leniência ou de solução consensual, os que tramitem em sigilo e determinadas matérias que, por previsão regimental, reclamam tratamento específico pelo Plenário (art. 15 do Regimento Interno) ou pelas Câmaras (recursos contra suas próprias decisões).

14. A proposta também garante a retirada do processo do ambiente assíncrono sempre que o desenvolvimento do julgamento demonstrar a conveniência do debate presencial. O deferimento de pedido de sustentação oral impede o início do julgamento virtual; o pedido de vista e o pedido de destaque retiram o processo da sessão; e a alteração, pelo relator, dos documentos que formam a proposta de julgamento após o início da sessão também conduz à exclusão do processo.

15. Adicionalmente, a fim de garantir a plena dialética dos casos que ensejem ampliação do debate, qualquer ministro, ministro-substituto convocado ou representante do Ministério Público designado para a sessão poderá requer destaque, independentemente de fundamentação, provocando a transferência do julgamento para sessão ordinária presencial do Plenário. Vale notar que, nesse caso, o relator pautará o processo em sessão que entender oportuna.

16. Reforço, uma vez mais, que a sessão virtual foi desenhada para valorizar, essencialmente, as sessões presenciais, haja vista que, sendo alcançada a racionalização das pautas ordinárias, haverá mais tempo e disponibilidade para o aprofundamento presencial da análise dos processos que efetivamente reclamem debate colegiado.

17. A sessão virtual também prestigia a transparência. A proposta de julgamento apresentada pelo relator e o andamento da votação estarão disponíveis para consulta pública, em tempo real, por meio de painel no sítio eletrônico do TCU. O painel permitirá acompanhar os processos em julgamento, os documentos da proposta, as manifestações dos julgadores em ordem cronológica, os impedimentos e suspeições e o placar atualizado, conferindo visibilidade contínua ao desenvolvimento da deliberação.

18. Tudo isso será suportado por solução tecnológica que adotará conceitos e operações já conhecidos dos que atuam nas sessões colegiadas tradicionais, permitindo que os novos procedimentos sejam incorporados naturalmente às atuais rotinas de trabalho.

III – Propostas e sugestões de emendas

19. Além de valiosas contribuições recebidas ao longo dos debates realizados em cada um dos gabinetes e, em especial, no âmbito da presidência com o apoio da atual gestão, recebi indicações de emendas do ministro Anastasia e do Ministério Público junto ao TCU, de iniciativa do procurador Rodrigo Medeiros.

20. O ministro Anastasia, com fundamentação robusta, defendeu a necessidade de nova publicação em pauta no caso de transferência dos processos de uma sessão virtual para outra presencial. Quanto à referida emenda, de caráter modificativo, que visa a alterar a redação do § 5º do art. 14, acolho-a nos exatos termos apresentados, agradecendo a competente e lúcida contribuição, que robustece juridicamente a proposta em análise.

21. No que diz respeito às oportunas sugestões apresentadas pelo Ministério Público, ressalto, de pronto, que a prerrogativa do representante designado para a sessão virtual de pedir vista de processo está explicitada no parágrafo único do art.12.

22. Digna de elogio é também a preocupação do MPTCU em disciplinar a forma de aprovação de eventual prazo de vista superior a 20 dias, consoante prevê o § 3º do art. 112 do Regimento Interno.
23. Sobre esse ponto, o sistema que suportará o funcionamento da sessão virtual facultará ao autor do pedido de vista indicar o prazo que entender adequado, observados os limites regimentais, de forma transparente e com visibilidade para todos os que estiverem acompanhando a sessão.
24. Na hipótese de ser superior a 20 dias, o prazo de vista será considerado aprovado, salvo se um dos julgadores ou o representante do Ministério Público vier a exercer a faculdade processual de pedir destaque. Considero desnecessário o estabelecimento de dispositivo normativo específico, diante da necessária observância das regras do art. 112 do Regimento Interno.
25. Por fim, adoto a redação sugerida pelo Ministério Público para o parágrafo único do art. 16, com vistas a ampliar a transparência do painel de votação.

IV – Monitoramento e aperfeiçoamento

26. A implementação de inovação dessa envergadura recomenda avaliação periódica e sistemática dos seus efeitos, a fim de identificar eventual necessidade de ampliar ou reduzir o escopo da competência material da sessão virtual, bem como de promover outros aprimoramentos.
27. Entendo conveniente que essa avaliação seja incorporada ao próprio desenho de implantação da medida. Por isso, proponho que, durante os dois primeiros anos, a Secretaria das Sessões apresente relatório trimestral sobre, entre outros aspectos, o volume de processos submetidos ao ambiente virtual, as exclusões de pauta, os pedidos de destaque e de vista, os efeitos sobre as pautas presenciais e as ocorrências operacionais relevantes, submetendo os resultados à Presidência para exame de eventuais ajustes.
28. O monitoramento permitirá que eventual ampliação futura do escopo seja fundada em evidências produzidas pela própria experiência do Tribunal. Do mesmo modo, possibilitará restringir ou aperfeiçoar o modelo caso a prática revele efeitos não antecipados na fase de concepção.
29. De imediato, contudo, com o apoio da atual gestão, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital deverá, em coordenação com a Secretaria das Sessões, adotar as providências necessárias à adaptação dos sistemas informatizados de modo a viabilizar o funcionamento da sessão virtual a partir de janeiro do próximo ano.

V – Conclusões

30. Como destaquei na justificação que acompanhou o projeto desde sua apresentação, a instituição da sessão virtual representa oportunidade concreta de modernizar o funcionamento do Tribunal sem descaracterizar os elementos que conferem qualidade e legitimidade às suas deliberações. Não se pretende substituir o debate colegiado, mas empregá-lo de maneira mais qualificada, concentrando-o onde ele é efetivamente necessário.
31. O modelo proposto preserva a presidência dos processos pelos relatores, assegura o exercício das faculdades processuais pelas partes, a atuação de fiscal da lei pelo MPTCU e, ainda, amplia a publicidade dos julgamentos e institui mecanismo de acompanhamento dos resultados.
32. Com tais considerações, e tendo por base o detalhamento das regras que consta da minuta que acompanha essa deliberação, manifesto-me favoravelmente à aprovação do projeto de resolução em exame, na forma do texto anexo. Anoto, adicionalmente, que promovi aprimoramentos de redação e ajustes formais, com a valiosa contribuição do Ministro Antonio Anastasia, a quem reitero meus agradecimentos.
33. Registro, ainda, meu agradecimento aos Ministros e ao Ministério Público pelas contribuições apresentadas ao longo da construção da proposta, à Presidência pelo apoio conferido à iniciativa e às equipes da Secretaria das Sessões e da Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital pelo trabalho desenvolvido na concepção e na preparação de sua implementação.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2774/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.579/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: não há
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos este projeto de resolução que visa a instituir a sessão virtual e disciplinar o seu funcionamento, no âmbito desta Corte.

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. aprovar o projeto de resolução, na forma do texto anexo;

9.2. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital que, em coordenação com a Secretaria das Sessões, adote as providências necessárias à adaptação dos sistemas informatizados de modo a viabilizar o funcionamento da sessão virtual a partir de janeiro de 2027;

9.3. determinar à Secretaria das Sessões que realize, trimestralmente durante os dois primeiros anos de funcionamento da sessão virtual, estudos dos efeitos de sua implementação, a fim de identificar eventual necessidade de promover ajustes e aprimoramentos, encaminhando-os à Presidência do Tribunal; e

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2774-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

RESOLUÇÃO - TCU Nº 394, DE 07 DE OUTUBRO DE 2026

Institui e disciplina a realização de sessão virtual no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e tendo em vista o disposto no art. 3º da Lei nº 8.443/1992,
CONSIDERANDO a previsão contida no art. 94, § 7º do Regimento Interno do TCU, que autoriza o exame de processos por meio eletrônico;
CONSIDERANDO a importância de atualizar e aprimorar os procedimentos de julgamento, promovendo maior transparência, celeridade e eficiência sem prejuízo das garantias fundamentais do processo de controle externo;
CONSIDERANDO a necessidade de promover a modernização institucional, em consonância com as diretrizes de governo digital voltadas ao uso estratégico de tecnologias da informação para a racionalização de procedimentos;
CONSIDERANDO a experiência bem-sucedida do Supremo Tribunal Federal, de outras Cortes do Poder Judiciário e de diversos Tribunais de Contas estaduais e municipais na implementação de sessões virtuais assíncronas;
CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer salvaguardas processuais adequadas para preservação do contraditório, ampla defesa, transparência e publicidade;
CONSIDERANDO os princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo; e
CONSIDERANDO os estudos e pareceres constantes do TC 019.579/2026-8;
RESOLVE:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução institui e disciplina a realização de sessão virtual no âmbito do Tribunal de Contas da União.
Parágrafo único. Considera-se sessão virtual aquela realizada em ambiente eletrônico, de forma assíncrona.
Art. 2º A sessão virtual constitui modalidade facultativa à sessão presencial do Plenário, à qual são aplicadas as disposições regimentais cabíveis.
Art. 3º A sessão virtual observará os princípios do contraditório, da ampla defesa, da publicidade, da razoável duração do processo, da motivação das decisões e da colegialidade.

CAPÍTULO II
DA COMPETÊNCIA MATERIAL

Art. 4º Nas sessões virtuais serão julgados privativamente os processos submetidos à deliberação colegiada mediante relação, conforme previsto no art. 143 do Regimento Interno, bem como, a critério do relator, os processos classificados no Grupo I, apreciados de forma unitária, nos termos do art. 141, § 6º, do Regimento Interno.
Art. 5º É vedado o julgamento em sessão virtual, inclusive na fase recursal:
I – das matérias de competência do Plenário estabelecidas no art. 15, inciso I, salvo a alínea “p”, bem como as contidas no art. 15, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX e no art. 16 do Regimento Interno;
II – das matérias de competência das Câmaras previstas no art. 17, inc. VII do Regimento Interno;

III – dos processos classificados no Grupo II, conforme definido no art. 141, § 5º, inciso II, do Regimento Interno;
IV - dos processos considerados de alto risco e relevância, nos termos da Resolução TCU n° 349/2022;
V – dos processos que tratem de acordos de leniência;
VI – dos processos que tratem de solução consensual; e
VII – dos processos que tramitem em sigilo, nos termos do art. 97 do Regimento Interno.
Parágrafo único. As vedações previstas nos incisos deste artigo não se aplicam se o objeto a ser decidido no momento processual puder ser submetido à deliberação mediante relação.

CAPÍTULO III
DO PROCEDIMENTO

Art. 6º A sessão virtual terá início às dezenove horas da quarta-feira e término às dezenove horas da terça-feira subsequente.
§ 1º O presidente do Tribunal decidirá sobre eventual necessidade de ajuste do cronograma caso ocorra feriado durante o período da sessão virtual.
§ 2º Na hipótese de o sistema eletrônico que dá suporte ao funcionamento da sessão virtual ficar indisponível, ato do presidente do Tribunal disporá acerca das providências que serão adotadas de modo a garantir a publicidade do julgamento ou da apreciação e o pleno exercício do voto pelos ministros ou ministros-substitutos.
§ 3º Não haverá sessão virtual durante o período de recesso, nos termos do art. 92 do Regimento Interno.
Art. 7º A inclusão de processo em pauta de sessão virtual será de competência do relator, e observará a forma e os prazos estabelecidos no Regimento Interno para as sessões ordinárias presenciais do Plenário.
Art. 8º Os processos incluídos em pauta de sessão virtual estarão disponíveis para votação entre o início da sessão e o seu encerramento.
§ 1º O relator deverá disponibilizar, até o início da sessão virtual, a minuta de acórdão relativo ao processo constante de relação ou o relatório, com o respectivo sumário, o voto e a minuta de acórdão na hipótese de o processo ser apreciado de forma unitária, que serão divulgados, em tempo real, no painel de votação disponível no sítio eletrônico do Tribunal.
§ 2º A não disponibilização do relatório, com o respectivo sumário, do voto e da minuta do acórdão até o início da sessão acarreta a exclusão automática do processo da pauta.
§ 3º Os julgamentos que prescindam da prévia publicação em órgão oficial de sua inclusão em pauta, conforme previsto no art. 141, § 14, do Regimento Interno, deverão observar os mesmos procedimentos estabelecidos neste artigo.
Art. 9º A efetiva manifestação de cada ministro ou ministro-substituto, nos termos do art. 11 desta Resolução, define o quórum de julgamento ou apreciação de cada processo.
Parágrafo único. A ausência de manifestação durante o prazo de realização da sessão virtual excluirá o ministro ou ministro-substituto do quórum.
Art. 10. O ministro-substituto votará nos processos pautados na sessão virtual, caso venha a ser convocado para substituir ministro titular durante todo o período de realização da respectiva sessão.
§ 1º Ocorrendo afastamento de ministro titular no curso da sessão virtual, permanecerão válidas para a sessão virtual em curso as manifestações por ele já registradas.
§ 2º Caso o ministro-substituto venha a ser convocado por período inferior ao prazo de realização da sessão virtual, a votação nos processos nela pautados competirá ao ministro titular, cabendo ao substituto votar apenas nos processos em que o ministro titular não tiver votado, desde que o substituto esteja convocado no último dia do prazo de duração da sessão.
Art. 11. As opções de manifestação na sessão virtual são:
I - voto concordante com a proposta apresentada pelo relator;

II - pedido de destaque de processo;
III - pedido de vista de processo.
§ 1º O pedido de destaque de processo impõe a apreciação do processo em sessão ordinária presencial do Plenário e ocorre por manifestação, durante a realização da sessão virtual, de ministro ou de ministro-substituto convocado.
§ 2º Caso o pedido de destaque recaia sobre processo submetido à deliberação mediante relação na sessão virtual, o processo deverá ser levado à apreciação em sessão ordinária presencial do Plenário de forma unitária.
Art. 12. Caberá ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União designar um representante para participar da sessão virtual.
Parágrafo único. O representante do Ministério Público designado para a sessão virtual assinará os acórdãos nela proferidos, na forma estabelecida em norma específica, sendo-lhe facultado pedir destaque ou vista de processo nos termos do Regimento Interno.
Art. 13. O julgamento de cada processo será considerado concluído quando, cumulativamente, atingir o quórum de julgamento e tiver expirado o prazo da sessão virtual.
§ 1º Todos os votos serão computados e divulgados publicamente, em tempo real e em ordem cronológica, no painel de votação disponível no sítio eletrônico do Tribunal.
§ 2º A declaração de impedimento ou suspeição em processos também será registrada, em tempo real, no painel de votação disponível no sítio eletrônico do Tribunal.
Art. 14. Serão excluídos da sessão virtual os processos em que:
I – houver pedido de sustentação oral, nos termos do Regimento Interno, deferido pelo presidente do Tribunal;
II – houver pedido de vista, nos termos do Regimento Interno;
III– houver pedido de destaque;
IV – houver alteração após o início da sessão virtual, pelo relator, dos documentos previstos no § 1º do art. 8º desta Resolução;
V – não houver sido atingido o quórum para aprovação da matéria.
§ 1º Na hipótese do pedido de que trata o inciso I do *caput* deste artigo, o processo será retirado da pauta antes da abertura da sessão virtual e o início do seu julgamento ocorrerá na sessão ordinária competente, mediante a sua oportuna e regular inclusão em pauta pelo relator.
§ 2º Na hipótese do pedido de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, a continuação do julgamento se dará em sessão ordinária presencial de Plenário, observando-se o disposto no art. 112 do Regimento Interno.
§ 3º Nas hipóteses das exclusões de que trata o inciso III do *caput* deste artigo, a continuação do julgamento se dará em sessão ordinária presencial de Plenário.
§ 4º Nas hipóteses das exclusões de que tratam os incisos IV e V do *caput* deste artigo, a continuação do julgamento poderá, a critério do relator, se dar em sessão ordinária presencial do Plenário ou em uma nova sessão virtual.
§ 5º Nos casos dos parágrafos 3º e 4º deste artigo, o processo, mediante nova inclusão em pauta e sua respectiva publicação, poderá ser apreciado na sessão subsequente ou a qualquer tempo, a critério do relator.
§ 6º Nos casos dos parágrafos 2º e 3º deste artigo, a continuação do julgamento se dará com o prosseguimento de votação, computando-se o voto do relator e as manifestações já apresentadas pelos demais ministros ou ministros-substitutos, assegurando-se a possibilidade de alteração das manifestações já registradas.

CAPÍTULO IV
DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

Art. 15. A sessão virtual será pública, podendo ser acompanhada em tempo real por qualquer pessoa, por meio do sítio eletrônico do Tribunal.
Art. 16. Painel de votação de sessão virtual, disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal, exibirá, em tempo real:
I - a relação dos processos em julgamento;
II – o nome do relator e do representante do Ministério Público designado para a sessão;
III - as partes e objeto de cada processo;
IV – as exclusões dos processos de pauta, consoante estabelece o art. 14 desta Resolução;
V – a minuta de acórdão relativo ao processo constante de relação ou o relatório, com o respectivo sumário, o voto e a minuta de acórdão na hipótese de o processo ser apreciado de forma unitária;
VI – as manifestações de cada ministro ou ministro-substituto convocado, em ordem cronológica;
VII – os eventuais impedimentos e suspeições; e
VIII - o placar de votação atualizado.
Parágrafo único. Havendo a exclusão do processo de pauta, o painel deixará de mostrar as informações contidas nos incisos V a VIII deste artigo, passando a constar menção à exclusão.
Art. 17. As atas das sessões virtuais serão publicadas nos órgãos oficiais, consoante estabelecido no art. 294 do Regimento Interno.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 18. Fica o Presidente autorizado a expedir os atos necessários à operacionalização desta Resolução e a dirimir os casos omissos.
Art. 19. Ficam revogadas as Resoluções TCU nº 311, de 19 de março de 2020 e nº 313, de 27 de março de 2020.
Art. 20. Esta Resolução entra em vigor no dia 2 de janeiro de 2027.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.
VITAL DO RÊGO
Presidente

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-015.031/2023-3 (Apenso TC-002.635/2024-0)
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT).
Responsáveis: Adélia Neta da Silva (379.162.541-15), Édina Nunes da Costa (204.976.101-59), Elvis dos Santos Magalhães (018.126.231-27), Gabrielle dos Santos (030.968.361-08), Henrique Severiano Felipe Guerreiro (026.791.061-48), e Jefferson Romão Teixeira da Silva (014.049.731-50).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS JULGADAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA (ACÓRDÃO 1573/2025-PLENÁRIO). APRESENTAÇÃO DE INCIDENTE DE NULIDADE DAS CITAÇÕES. POSTULAÇÕES AFETAS AO MÉRITO DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE TAL ESPÉCIE NO PLEXO NORMATIVO QUE REGE ESTE TRIBUNAL. CONHECIMENTO COMO MERA PETIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NOS CHAMAMENTOS ENDEREÇADOS AOS POSTULANTES. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO, NA VIA ELEITA, DE QUESTÕES ATINENTES AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO. NEGATIVA DE ATENDIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT) em desfavor dos Srs. Elvis dos Santos Magalhães, Jefferson Romão Teixeira da Silva e Henrique Severiano Felipe Guerreiro e das Sras. Édina Nunes da Costa, Adélia Neta da Silva e Gabrielle dos Santos, tendo por fundamento o dano ao erário decorrente do pagamento de auxílios indevidos no âmbito do Programa de Assistência Estudantil (PAE) – destinado a alunos em estado de vulnerabilidade econômica – entre os exercícios de 2012 e 2015.

2. Após a regular tramitação do feito, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.573/2025 – Plenário (peça 423), o qual, em síntese, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os em débito, aplicou-lhes a multa prevista no 57 da Lei 8.443/1992, bem como inabilitou a Sra. Adélia Neta da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de oito anos.

3. Estando os presentes autos na fase de comunicações processuais aos interessados, o representante legal dos Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães protocolou peça intitulada Incidente de Nulidade (peça 452).

4. Após análise de admissibilidade realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) nas peças 458, 459 e 460, a demanda foi recebida como mera petição e, em seguida, encaminhada à AudTCE para exame da nulidade arguida e adoção das providências cabíveis.

5. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução lançada pela 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 462):

"**EXAME TÉCNICO**

18. O advogado dos responsáveis Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães alegou, em síntese, o seguinte, no **INCIDENTE DE NULIDADE** constante da peça 452:

18.1. **não houve citação pessoal** de Elvis e Jefferson, pois os AR's foram assinados por terceiros;

18.2. **a revelia é inválida quando fundada em AR's assinados por terceiros;**

18.3. **notificações ao advogado não convalidam eventual nulidade citatória; e**

18.4. pedem **efeito suspensivo** e, subsidiariamente, reforma do mérito por ausência de dolo/benefício dos discentes e desproporcionalidade das multas**.**

19. A seguir serão analisadas cada uma das alegações mencionadas acima.

Sobre a alegação de ausência de citação pessoal (AR's assinados por terceiros):

20. O Relatório (peça 425) que acompanha o Acórdão condenatório (peça 423) e a instrução de mérito da AudTCE (peça 419) registram a remessa dos ofícios citatórios e a juntada dos AR's aos autos (peças indicadas no Relatório e no quadro detalhado de citações: 382, 387, 388, 390, 391).

21. Para que não reste nenhuma dúvida, a seguir são reproduzidos os quadros detalhados de citações relativos aos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva:

a) Elvis dos Santos Magalhães - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 27676/2024 – Seproc (peça 372) Data da Expedição: 24/6/2024 Data da Ciência: **27/6/2024** (peça 391) Nome Recebedor: **Tatiane Arnhold** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 363). Fim do prazo para a defesa: **12/7/2024**
Comunicação: Ofício 27677/2024 – Seproc (peça 371)

Data da Expedição: 24/6/2024 Data da Ciência: **27/6/2024** (peça 390) Nome Recebedor: **Tatiane Arnhold** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 363). Fim do prazo para a defesa: **12/7/2024**

b) Jefferson Romão Teixeira da Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 27667/2024 – Seproc (peça 381) Data da Expedição: 24/6/2024 Data da Ciência: **27/6/2024** (peça 388) Nome Recebedor: **Benedito Romão da Silva** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 360). Fim do prazo para a defesa: **12/7/2024**
Comunicação: Ofício 27668/2024 – Seproc (peça 380) Data da Expedição: 24/6/2024 Data da Ciência: **27/6/2024** (peça 387) Nome Recebedor: **Benedito Romão da Silva** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 360). Fim do prazo para a defesa: **12/7/2024**
Comunicação: Ofício 27669/2024 – Seproc (peça 379) Data da Expedição: 24/6/2024 Data da Ciência: **27/6/2024** (peça 382) Nome Recebedor: **Benedito Romão da Silva** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 360). Fim do prazo para a defesa: **12/7/2024**

22. Nesse sentido, cabe aqui corroborar a análise já feita na instrução de mérito (peça 419) quanto à forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU.

23. Verifica-se que 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.

24. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

'São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio.' (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge)

'É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.' (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler)

'As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de

Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.' (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

25. 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.'

26. Dessa forma, permanecem perfeitamente hígidas as citações dirigidas aos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva, não podendo ser aceitos os seus argumentos.

Sobre a tese de que notificações ao advogado não convalidam citação viciada:

27. É correto que notificações dirigidas ao advogado não substituem a citação pessoal aos responsáveis arrolados no polo passivo das tomadas de contas especiais, quando a lei exige expressamente a pessoalidade no recebimento das citações, o que não é o caso dos processos que tramitam neste Tribunal.

28. É oportuno destacar que os responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva constituíram o mesmo advogado, o Dr. Salomé da Silva Barros (OAB/MT 26084), conforme procurações às peças 413 e 414, respectivamente, tendo a aludida causídica requerido sua habilitação nos autos (consoante petições às peças 418 e 417, respectivamente), mas, mesmo assim, os mencionados responsáveis não apresentaram alegações de defesa nestes autos.

29. Segundo se demonstrou na seção anterior, as citações dos responsáveis foram perfeitamente válidas, eis que enviadas aos seus endereços pessoais, o que infirma esse argumento dos envolvidos, que não pode ser acatado.

Sobre a alegação de que a revelia não pode produzir efeitos e que faltou prova individualizada:

30. No âmbito do TCU, a revelia prevista no art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992 autoriza o prosseguimento do feito, mas não transforma revelia automaticamente em presunção absoluta de culpa.

31. Nesse pórtico, o Tribunal exige prova do dano e da responsabilidade, o que, de fato, se verificou no presente caso concreto. O Relatório, o Voto e o Acórdão analisaram as provas materiais constantes dos autos (folhas de pagamento, ordens bancárias, extratos, depoimentos e confissão da servidora Adélia) e concluíram pela existência de dano e pela imputação de responsabilidade aos beneficiários que receberam e transferiram valores, dentre eles os Sres. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva.

32. Por oportuno, destaca-se que os trechos transcritos a seguir constam do relatório do tomador de contas (peça 347, p. 3-6) e esclarecem o mecanismo dos desvios apurados nesta tomada de contas especial e pelos quais os Sres. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva foram, em parte, beneficiados (**grifos acrescidos**):

'[...]

6. A comissão interna de sindicância nº 775/PROAD/2016 define que **os pagamentos indevidos foram para apenas 5 alunos entre os anos de 2012 e 2015: Elvis dos Santos Magalhães (CPF 018.126.231-27), Edina Nunes da Costa (CPF: 204.976.101-59), Jefferson Romão Teixeira da Silva (CPF: 014.049.731-50), Henrique Severiano Felipe Guerreiro (026.791.061-48), Gabrielle dos Santos (CPF: 030.968.361-08)**. Sendo, portanto, excluídos os beneficiários Vinicius Santos

Fernandes e Weyber Ferreia de Souza da lista de recebimentos indevidos.

7. **A operação ilegal feita pela Sra. Adélia Neta da Silva (CPF 379.162.541-15) consistia, basicamente, em elaborar folhas de pagamento de auxílios estudantis adicionando os beneficiários citados e, após o recebimento das bolsas pelos indiciados, solicitava que [eles] repassassem os recursos que haviam sido créditos em suas contas bancárias sob o pretexto de utilizar tais valores em prol da assistência estudantil** (peça 276).

8. Com relação à **confecção das folhas, verifica-se que eram elaboradas por Memorandos feitos pela Secretaria da Pró-reitoria, ocupada pela terceirizada contratada Sra. Adélia Neta da Silva, devidamente numerados, assinados e protocolados, em sua maioria, para pagamentos de Auxílio Evento e os alunos beneficiários, separados por agência bancária (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal)**. No entanto, **existem pagamentos de auxílio moradia, alimentação e permanência de pessoas não legitimadas**. Verifica-se que, **diante da facilidade, os cinco alunos passaram a ter folhas exclusivas**. Verifica-se ainda, que **alguns deles também tinham seus nomes inseridos junto a beneficiários legítimos**. Ou seja, **passou a ser rotina solicitar pagamentos para essas pessoas de forma irregular**. Observa-se, por fim, que alguns processos de 2015 não foram localizados. Os processos de pagamentos referente a 2012 encontram-se nas peças de nº 1 a 98; os processos de pagamentos referente a 2013 encontram-se nas peças de nº 101 a 180; os processos de pagamentos referente a 2014 encontram-se nas peças de nº 183 a 255; os processos de pagamentos referente a 2015 encontram-se compilados na peça de nº 257. Todas as ordens bancárias, destacadas por beneficiários objeto dessa apuração nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, estão nas peças 99, 181, 256 e 258, respectivamente.

9. Em memorando Nº 097/PRAE-UFMT/2016 (peça 261), **a Pró-Reitoria de Assistência estudantil reconhece como legítimos alguns pagamentos aos indiciados, sendo tabulado na peça 262, para apreciação do órgão de controle**.

10. Como se percebe, no interrogatório (peça 276), **a Sra. Adélia Neta da Silva assume a prática de ilegalidades na concessão de benefícios aos alunos para interesse próprio**. Em detalhamento, **havendo mesma manifestação dos recebedores, a Sra. Adélia Neta da Silva explica que aliciava os estudantes sob pretexto de dar celeridades nos processos de benefícios a estudantes e ações a interesse público em função da burocracia da instituição em liberar tais recursos, já que a transferência direta para os beneficiários seria mais célere**. **Tal narrativa é corroborada pelas manifestações de Elvis dos Santos Magalhães, Edina Nunes da Costa, Jefferson Romão Teixeira da Silva** (peças 270, 271 e 273).

11. De acordo com relatório final da comissão de sindicância nº 775/PROAD/2016 (peça 277), em depoimento, **a senhora Adélia Neta da Silva confessa que agiu de má-fé para com alunos e com servidores, bem como utilizou desses artifícios para benefício financeiro próprio**.

[...]

13. O relatório final da Comissão 1.490/PROAD/2016 encontra-se na peça 285. Cumpre destacar que **os relatos dos estudantes são claros no sentido de que haveria alguma praxe interna de recebimento de recursos para um único estudante e com esse recurso fazer ações para projetos, a exemplo da defesa do Sr. Elvis Magalhães que cita expressamente a Faculdade de Educação Física**. No entanto, tal fato não foi apurado à época pela Comissão porque, conforme relato da própria e corroborado pelo achado do Ministério da Educação, teve-se o entendimento de que **esses processos de pagamentos para esses beneficiários específicos fugiam a regra do tratamento dados aos demais, a exemplo de serem pagos por 'folhas suplementares', não seguiam as tramitações ordinárias de seleção, não estavam em registros de controles da unidade administrativa e não tinham prestação de contas, tal qual ocorria, por exemplo, no Auxílio Evento**.

[...]

16. Paralelamente às tramitações no Ministério da Educação, a UFMT abre Processo Disciplinar Discente (PDD), protocolado sob nº 23108.197796/2017-68, para apurar as condutas daqueles que ainda havia vínculo estudantil com a Universidade (peças 290 a 315). Os envolvidos são ouvidos

novamente e são convocados a elaborarem defesa escrita (peças 305 a 310). As defesas são feitas pelos próprios (peças 311 a 313). **Das defesas apresentadas, chama a atenção a do Sr. Elvis dos Santos Magalhães (peça 311, a partir da pag. 2) que traz anexo a movimentação de sua conta bancária do período. Da análise desse documento é possível perceber transferências bancárias para contas em nome da Sra. Adélia Neta e do Sr. Jefferson Romão e saques constantes, destacando-se o saque de R$ 41.490,00 no dia 04/11/2015**. Em termos de explicação sobre a operacionalização da fraude há a mesma narrativa de 2016 e dos ouvidos, incluindo a justificativa e o modus operando. A penalidade imposta pelo PDD é de advertência (Peça 314). O processo é encaminhado à Procuradoria Federal que, em 07/06/2017, manifesta pelo aguarde das tramitações do processo principal no Ministério da Educação.

[...]

19. Dessa última manifestação da Sra. Adélia Neta à comissão do MEC (peça 329), entende-se importante destacar: **'Perguntada em relação a denúncia de pagamento de auxílios a alunos em excesso, conforme o Portal da Transparência que a Depoente anteriormente, em depoimento prestado à Comissão de Sindicância na data da 30/05/2016, conforme consta dos autos de fls. 136 a 137, se confirma declarado nesse depoimento? Respondeu que sim. Perguntada se utilizou desses valores para uso pessoal? Respondeu que sim, mas não todo. Perguntada se mais alguém teria sido beneficiado com esses valores? Respondeu que eram feitas folhas suplementares e alguns teriam usufruído da mesma forma que a Depoente, citando alguns alunos, Gabrielle, EIvis, Henrique. Perguntada algum servidor da UFMT sabia ou participou desse fato? Respondeu que não'**.

[...]'

33. Ademais, como já se analisou linhas acima, a citação de cada um dos responsáveis revéis (Elvis dos Santos Magalhães, Jefferson Romão Teixeira da Silva, Henrique Severiano Felipe Guerreiro e Gabrielle dos Santos) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU, buscou-se a notificação dos responsáveis em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peças 360, 363, 364, 365 e 399) e das bases de dados do próprio TCU.

34. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou incontroversamente comprovada para os responsáveis Elvis dos Santos Magalhães, Jefferson Romão Teixeira da Silva e Henrique Severiano Felipe Guerreiro, mas não para a responsável Gabrielle dos Santos, razão pela qual se promoveu a sua citação por edital publicado no Diário Oficial da União (peças 409 e 410).

35. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar os responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

36. Não está demais recordar que, 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.

37. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e

regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".

38. Entretanto, mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Nesse diapasão, verificou-se que os argumentos apresentados na fase interna (peças 270, 271, 272, 273, 276, 282, 295, 302, 303, 304, 311, 312, 313 e 329) **não** elidiram as irregularidades apontadas.

39. Dessa forma, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, pode-se concluir que não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

40. Dessa forma, verifica-se que os responsáveis Elvis dos Santos Magalhães, Jefferson Romão Teixeira da Silva, Henrique Severiano Felipe Guerreiro e Gabrielle dos Santos foram corretamente considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 no Voto condutor do **decisum** (peça 424, p. 4, itens 40 e 41), tendo o Acórdão 1573/2025 – TCU – Plenário (peça 423) corretamente julgado as suas contas irregulares, condenando-os ao débito apurado e lhes aplicado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

41. Assim, esse argumento dos responsáveis tampouco pode ser acolhido.

Sobre a ausência de dolo por parte dos responsáveis:

42. Sobre este particular, deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, bastando que se caracterize uma conduta culposa **stricto sensu**, por imperícia, imprudência ou negligência, da qual resulte um dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal (Acórdãos 1.559/2014-Plenário e 5.297/2013-1ª Câmara).

43. Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável.

44. Tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos dos responsáveis nesse sentido.

Sobre o pedido subsidiário de reforma do mérito (aliciamento, ausência de proveito e desproporcionalidade das multas):

45. Quanto à tese de aliciamento e de ausência de benefício pelos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva, a peça 452 sustenta que os discentes foram aliciados e não se locupletaram. Essa tese foi considerada pela AudTCE e pelo Relator, que, todavia, concluíram que:

45.1. alguns beneficiários eram bolsistas legítimos antes do esquema e, portanto, conheciam o procedimento ordinário;

45.2. de fato, houve transferências dos valores recebidos para a Sra. Adélia; e

45.3. não há prova de que os beneficiários tenham prestado contas ou que os recursos tenham sido efetivamente aplicados em projetos públicos.

46. Além do mais, o Relatório (peça 425) registra que os alunos negaram conhecer processos ou projetos financiados pelos recursos e que não houve recolhimento aos cofres públicos. Esses fatos sustentam a conclusão de que não se pode presumir boa-fé dos beneficiários, devendo tal argumento ser rejeitado.

47. No que tange à tese de desproporcionalidade das multas, a dosimetria das sanções administrativas foi fundamentada no Voto do Relator (peça 424, p. 4), que considerou:

47.1. **animus fraudandi** da Sra. Adélia (apontado pela confissão e pela materialidade);

47.2. erro grosseiro ou culpa grave dos demais beneficiários que aceitaram receber e transferir valores; e

47.3. precedentes e normas legais aplicáveis (arts. 19, 57 e 60 da Lei 8.443/1992).

48. O Relator ajustou a tipificação para a Sra. Adélia (art. 16, III, alínea d) e fixou multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, dada a gravidade da infração por ela cometida, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, em razão da gravidade comprovada.

49. A argumentação defensiva sobre proporcionalidade não demonstra, de forma concreta, erro de valoração das provas ou desvio de poder na fixação das penas; trata-se de matéria de mérito que já foi devidamente fundamentada no Voto do Relator (peça 424, p. 4) e graduada proporcionalmente à responsabilidade de cada pessoa arrolada no polo passivo destes autos, conforme se vê na tabela constante do subitem 9.4 do **decisum** (peça 423).

50. Assim, tal argumento também deve ser rechaçado pelo Tribunal.

Sobre o pedido de efeito suspensivo:

51. O mencionado **INCIDENTE DE NULIDADE** (peça 452) não possui previsão legal ou regimental que ampare o pedido de efeito suspensivo feito pelos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva.

52. Ademais, a peça 452 não demonstra, com prova robusta, que a nulidade citatória é patente e incontroversa. Ao contrário, o conjunto probatório (AR's, certidões, relatórios de sindicância, relatórios do MEC, ordens bancárias e confissão da principal agente) aponta para regularidade formal e substancial desta tomada de contas especial. Assim, não estão presentes os requisitos para suspender a eficácia do Acórdão, ainda que fosse por uma medida cautelar do Relator ou do Tribunal.

53. Dessa forma, tal argumento também não pode ser aceito pelo Tribunal.

54. Por derradeiro, em razão de tudo que foi exposto acima, conclui-se que este Tribunal deve rejeitar todos os argumentos do **INCIDENTE DE NULIDADE** (peça 452), de tal forma a manter o Acórdão 1573/2025 – TCU – Plenário (peça 423) nos termos em que foi prolatado.

CONCLUSÃO

55. Inicialmente, verifica-se que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

56. Por fim, em face da análise promovida na seção '**EXAME TÉCNICO**', verifica-se que este Tribunal deve:

56.1. rejeitar todos os argumentos do **INCIDENTE DE NULIDADE** (peça 452) suscitado pelos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva, por ausência de prova de nulidade absoluta da citação capaz de contaminar todos os atos subsequentes; e

56.2. manter o Acórdão 1573/2025 – TCU – Plenário (peça 423) nos termos em que foi proferido, por estar devidamente fundamentado em prova documental e em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável.

6. Feitas tais considerações, a proposta de mérito do Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) responsável pelo feito foi redigida nos seguintes termos (peças 462, p. 29):

"I) rejeitar todos os argumentos do **INCIDENTE DE NULIDADE** (peça 452) suscitado pelos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva;

II) manter o Acórdão 1573/2025 – TCU – Plenário (peça 423) nos termos em que foi proferido, por estar devidamente fundamentado em prova documental e em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável;

III) informar à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso, e aos responsáveis Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva 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

IV) informar à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso 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."

7. O Diretor Técnico, na peça 463, pontuou que, especificamente na análise do pedido intitulado "mérito subsidiário", embora o AUFC tenha enfrentado cada uma das alegações apresentadas, inclusive sobre a suposta falta de dolo e de suposto aliciamento dos responsáveis, tais matérias extrapolariam (itens 42 a 44) o âmbito de atuação da AudTCE, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Resolução/TCU 259/2014.

8. Após consignar o entendimento acima, e com a anuência do Titular da unidade especializada, o Diretor Técnico manifestou concordância com o encaminhamento constante da peça 462, asseverando, de forma expressa, que o exame de rejeição efetuado se restringiu aos argumentos relacionados à alegada nulidade processual decorrente de vícios nas comunicações processuais.

9. Mediante o despacho da peça 465 solicitei a oitiva do **Parquet** de Contas, o qual se manifestou no Parecer da peça 466, por meio do qual o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira concordou com a proposta da AudTCE.

10. Encontra-se apensado a estes autos o TC-002.635/2024-0, mediante o qual o 7º Ofício da Procuradoria da República no Mato Grosso (Diamantino/Juína) requereu a esta Corte informações acerca dos fatos narrados neste processo.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT) em desfavor dos Srs. Elvis dos Santos Magalhães, Jefferson Romão Teixeira da Silva e Henrique Severiano Felipe Guerreiro e das Sras. Édina Nunes da Costa, Adélia Neta da Silva e Gabrielle dos Santos, tendo por fundamento o dano ao erário decorrente do pagamento de auxílios indevidos no âmbito do Programa de Assistência Estudantil (PAE) – destinado a alunos em estado de vulnerabilidade econômica – entre os exercícios de 2012 e 2015.

2. Após a regular tramitação do feito, o Tribunal prolatou o Acórdão 1.573/2025 – Plenário (peça 423), o qual, em síntese, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenou-os em débito, aplicou-lhes a multa prevista no 57 da Lei 8.443/1992, bem como inabilitou a Sra. Adélia Neta da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de oito anos.

3. Estando os presentes autos na fase de comunicações processuais aos interessados, o representante legal dos Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães protocolou peça intitulada "Incidente de Nulidade" (peça 452).

4. Os responsáveis alegam, em síntese, que: i) não foram citados de forma pessoal, dado que os Avisos de Recebimento (AR) de suas comunicações processuais foram assinados por terceiros; ii) a revelia é inválida quando fundada em AR assinados por terceiros; e iii) notificações direcionadas ao advogado não convalidam eventual nulidade citatória.

5. Em adição, postularam, em capítulo intitulado "Mérito Subsidiário", a existência de aliciamento, a ausência de benefício pessoal e a desproporção das multas que lhes foram impostas.

6. Ao final, apresentaram os seguintes pedidos ao Tribunal, **verbis**:

"1. O recebimento deste incidente e a declaração de nulidade das citações postais realizadas, por aviso de recebimentos de correspondências (ARs) assinado por terceiras pessoas alheias à lide, reconhecendo-se a inexistência de citação pessoal e, por consequência, a nulidade absoluta de todos os atos anteriores e os subsequentes praticados em relação aos requerentes, conforme determinam os arts. 238, 239, 242, 248 e 280, CPC/2015 e art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República;

2. O afastamento da revelia decretada, com a reabertura de prazo para apresentação de defesa após a realização de citação pessoal válida das partes, com AR assinado pelos próprios citandos (ou por seu representante legal, nas hipóteses legais), tudo na forma do CPC;
3. A concessão de efeito suspensivo a este incidente, para suspender imediatamente a exigibilidade dos supostos créditos ou a execução de multas e quaisquer outros atos constritivos até o julgamento definitivo da nulidade ora arguida, em razão do **fumus boni iuris** (vício citatório patente) e do **periculum in mora** (risco de dano grave e de difícil reparação);
4. Subsidiariamente (por eventualidade), a reforma de mérito para excluir os requerentes das sanções pessoais aplicadas (multas), reconhecendo-se o aliciamento e a ausência de benefício econômico, ou, ao menos, reduzir-lhes drasticamente nas condições econômico-financeira pela razoabilidade e proporcionalidade, com individualização e proporcionalidade adequadas;
5. A intimação para todos os atos futuros seja realizada pessoalmente aos requerentes, além de seus patronos, até o saneamento definitivo da nulidade citatória ora reconhecida, sob pena de novas nulidades;
6. Protestam por prova documental suplementar, juntada de memoriais e sustentação oral, se necessários para deslinde do caso."

7. Após análise de admissibilidade realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) nas peças 458, 459 e 460, a demanda foi recebida como mera petição e, em seguida, encaminhada à AudTCE para exame da nulidade arguida e adoção das providências cabíveis.

8. Efetuada a instrução do feito pela AudTCE, aquela unidade especializada, em uníssono, propôs rejeitar o Incidente de Nulidade apresentado, porquanto não restaram confirmadas as supostas falhas aventadas nas comunicações processuais dirigidas aos Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães (peças 462/464).

9. O **Parquet** de Contas, em Parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se nos autos por minha requisição e concordou com a proposta da AudTCE (peça 466).

10. É o relato do essencial. Passo a decidir.

11. Inicio destacando que inexiste nas regras processuais atinentes a este Tribunal a espécie, seja de natureza recursal, ou não, de "Incidente de Nulidade", tal qual designado pelos Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães.

12. Isto posto, recebo a presente peça como mera petição, a qual passo a analisar a seguir.

13. Prosseguindo, como bem lembrado pelo Diretor Técnico da AudTCE, esclareço que o escopo do exame que será efetuado na petição encaminhada ao descortino do Tribunal cingir-se-á às questões aventadas quanto à suposta nulidade na citação dos responsáveis.

14. Com efeito, desconsiderar-se-á a análise das questões trazidas no capítulo "Mérito Subsidiário", porquanto caracterizam matéria de **mérito**, a qual somente pode ser revista pela via recursal adequada, não sendo este o caso da petição que ora se aprecia.

15. Nesse sentido, cumpre esclarecer aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva que eventual irresignação com o mérito do Acórdão 1.573/2025 – Plenário deve ser veiculada por meio dos recursos cabíveis e previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU.

16. Estabelecida tal premissa, colhe-se que o principal argumento articulado pelos responsáveis é o de que, por não terem sido citados de forma pessoal, o que de fato aconteceu – haja vista que os AR foram assinados por terceiros – não poderiam ter sido considerados revéis, o que, via de consequência, segundo pontuam, tornou nulo seu chamamento aos autos.

17. É mansa a jurisprudência deste Tribunal no sentido da desnecessidade de citação pessoal do jurisdicionado, bastando, para tanto, a entrega da comunicação processual em endereços obtidos de base de dados oficiais. Precedentes, colhidos da ferramenta Jurisprudência Selecionada:

(Acórdão 601/2025 – Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia)

"No processo de controle externo, não há a obrigatoriedade de citação pessoal do responsável, mas apenas de entrega do ofício citatório no endereço do destinatário obtido em fonte de dados oficial."

(Acórdão 4.693/2022 – Segunda Câmara, relator Ministro Jorge Oliveira)
"No processo de controle externo, não há a obrigatoriedade de citação pessoal do responsável, mas apenas de entrega do ofício citatório no endereço do destinatário obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal."

(Acórdão 11.696/2021 – Segunda Câmara, de minha relatoria)
"Para a validade da citação, não é necessário que a comunicação processual seja pessoalmente entregue ao destinatário, bastando que o ofício com o aviso de recebimento dos Correios (AR) seja recebido no endereço do responsável, obtido em fonte de dados oficial, a exemplo da base da Receita Federal."

18. Reforço que o critério adotado por esta Corte encontra respaldo em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Tratou-se do Mandado de Segurança no Agravo Regimental (MS-AgR) 25.816/DF, cuja ementa segue transcrita abaixo: (grifei)

"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."

19. Consoante demonstram as peças 360, 363, 379 e 371, os Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães foram citados em endereços constantes das bases de dados oficiais, sendo que os respectivos AR foram devidamente assinados e encartados, por cópia, nestes autos (peças 388, 390 e 391).

20. Acerca da argumentação de que notificações direcionadas ao advogado não convalidariam eventual nulidade citatória, tem-se que a situação não se subsome ao caso em foco, dado que, como visto acima, não há nenhuma nulidade nas citações endereçadas aos responsáveis.

21. À guisa de conclusão, inexistente a nulidade na citação dos Srs. Jefferson Romão Teixeira da Silva e Elvis dos Santos Magalhães, cumpre negar seguimento aos pedidos veiculados nos itens 1 e 2 do pedido transcrito no parágrafo 6 **supra**.

22. Deixo de me pronunciar sobre os itens 3 e 4 em face, respectivamente, da inexistência de amparo legal à sua postulação, bem como da impossibilidade de apreciação na via eleita pelos responsáveis.

23. Cabível, por fim, dar ciência do Acórdão que sobrevier ao 7º Ofício da Procuradoria da República no Mato Grosso (Diamantino/Juína), em atenção ao TC-002.635/2024-0, apensado a este processo.

Com essas considerações, anuo aos entendimentos unânimes das instâncias anteriores, incorporando os argumentos por elas produzidos às minhas razões de decidir, e voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2775/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.031/2023-3 (Apenso TC 002.635/2024-0).
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (FUFMT).
4. Responsáveis: Adélia Neta da Silva (379.162.541-15); Édina Nunes da Costa (204.976.101-59); Elvis dos Santos Magalhães (018.126.231-27); Gabrielle dos Santos (030.968.361-08); Henrique Severiano Felipe Guerreiro (026.791.061-48); e Jefferson Romão Teixeira da Silva (014.049.731-50).
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:
8.1. das Sras. Édina Nunes da Costa e Adélia Neta da Silva: Ed Willian Fuloni Carvalho (OAB/MT 18108/O); e
8.2. dos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva: Salomé da Silva Barros (OAB/MT 26084).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso em face de dano ao erário decorrente do pagamento de auxílios indevidos no âmbito do Programa de Assistência Estudantil (PAE) em que se aprecia pedido intitulado “Incidente de Nulidade”.

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

9.1. com fundamento no art. 48, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, receber a peça apresentada pelos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva como mera petição, negando-se a ela seguimento;

9.2. indeferir os pedidos de decretação de nulidade das citações endereçadas aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva, porquanto efetuadas em total aderência aos normativos e à jurisprudência cabíveis à espécie;

9.3. esclarecer aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva que eventual irresignação com o mérito do Acórdão 1.573/2025 – Plenário deve ser veiculada por meio dos recursos cabíveis e previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU; e

9.4. enviar cópia deste Acórdão ao 7º Ofício da Procuradoria da República no Mato Grosso (Diamantino/Juína), em atenção ao TC-002.635/2024-0 (apenso), bem como aos Srs. Elvis dos Santos Magalhães e Jefferson Romão Teixeira da Silva e aos seus advogados constituídos, para ciência.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2775-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.148/2026-0
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal - DNIT/MT.
Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Azevedo & Travassos Infraestrutura Ltda (24.795.416/0001-01); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Secretaria-executiva do Ministério dos Transportes.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO, EM DUPLICIDADE, DA CONSTRUÇÃO DA NOVA PONTE DA BR 153. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO. OITIVA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DEFINITIVIDADE DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO PROMOVIDA PELO DNIT. RECOMENDAÇÃO À ANTT PARA AVALIAR, JUNTO À CONCESSIONÁRIA, A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIADE DE ANTECIPAÇÃO DA OBRAS DA NOVA PONTE DA BR153. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (peças 83, 84 e 85):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação de Unidade Técnica do TCU, com pedido de adoção de medida cautelar inaudita altera parte, em decorrência de indícios de irregularidades verificados na pretendida contratação em duplicidade da construção de nova ponte na BR-153, divisa entre Goiás e Minas Gerais, que é objeto de licitação conduzida pelo Dnit e de contrato de concessão rodoviária sob gestão da ANTT.*

HISTÓRICO

2. *Conforme informado na inicial desta representação (peça 1), a implantação da referida ponte consta dentre as obrigações da Concessão da Rota Sertaneja e, posteriormente, também foi objeto da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, conduzida pelo Dnit. Diante da situação, o Exmo. Ministro-Relator determinou, cautelarmente, que o Dnit não celebrasse o contrato decorrente da licitação, bem como realizou a oitiva da autarquia.*
3. *A rodovia BR-153, no trecho entre a cidade de Anápolis/GO e a divisa entre Minas Gerais e São Paulo, encontra-se sob gestão privada desde 2014, quando foi celebrado o contrato de concessão com a Concebra (Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil), que também abrangia outras rodovias (Contrato de Concessão 4/2013, incluindo BR-060, BR-153 e BR-262, DF/GO/MG).*
4. *No referido contrato de concessão não havia previsão da implantação de uma nova ponte na BR-153 na divisa entre Goiás e Minas Gerais. A ponte então existente na localidade, que se encontrava em pista simples, fazia a ligação entre trechos duplicados das rodovias BR-153/MG e BR-153/GO, de modo que o estreitamento observado se constituía em uma limitação para o adequado fluxo de veículos na região.*

5. *Durante o período entre 2015 e 2017, o Dnit publicou cinco editais com o objetivo de realizar a implantação da nova ponte; entretanto, a obra não chegou a ser iniciada. Em 2024, o Dnit publicou mais um certame tratando do tema, a Concorrência Eletrônica 0480/24-12, com o objeto "Elaboração do projeto executivo de engenharia e execução das obras para a construção da ponte sobre o Rio Paranaíba em Itumbiara/GO e seus acessos na BR-153/GO e BR-153/MG". Atualmente, o certame de 2024 foi homologado, mas o contrato não foi assinado, havendo medida cautelar imposta nestes autos vedando a celebração da avença (peças 18 e 25), como detalhado a seguir.*
6. *Paralelamente, a concessão da Concebra enfrentou problemas em sua execução, o que levou a sua adesão ao processo de relicitação, culminando com a celebração de novo contrato para o trecho em questão, que passou a ser administrado, a partir da assunção em 26/3/2026, pela Concessionária Rota Sertaneja (Contrato de Concessão 4/2025), em decorrência de edital publicado em 2025 (Edital de Concessão 4/2025). Ocorre que essa nova concessão continha a previsão da implantação da nova ponte da BR-153, na divisa entre Goiás e Minas Gerais.*
7. *Nesse sentido, observou-se esforços concorrentes da Administração para a construção da nova infraestrutura na BR-153, na divisa dos citados estados, pois concomitantemente procedeu-se o certame para a execução direta da obra (Dnit) e para a execução por meio de um contrato de concessão (ANTT).*
8. *Tal duplicidade havia sido notada durante o processo licitatório da nova concessão, sendo que o Ministério dos Transportes se manifestou quanto ao tema, definindo que as obras da nova ponte deveriam ser executadas pelo Dnit (Ofício 2030/2025/SNTR, peça 9), sob o argumento de que isso resultaria em uma conclusão mais célere do investimento, uma vez que seu edital previa o término da obra em dois anos, enquanto o cronograma da concessão estabelecia a entrega da nova ponte para o quinto ano.*
9. *A despeito da decisão ministerial de dar preferência à realização da obra pelo Dnit, optou-se, também, por manter o investimento no âmbito do contrato de concessão da Rota Sertaneja. Assim, a ANTT estabeleceu, por meio do Comunicado Relevante 6/2025 (peça 10), que o reequilíbrio contratual da concessão ocorreria por ocasião do término da execução da obra do Dnit ou, eventualmente, de sua conclusão parcial.*
10. *Diante da situação, a AudRodoviaAviação representou perante o TCU com vistas a, cautelarmente, impedir que o Dnit viesse a celebrar o contrato, por entender haver falhas tanto em relação à forma como se processaria o reequilíbrio contratual quanto em relação à motivação exposta.*
11. *Apontou-se a impertinência do arranjo apresentado, pois o investimento constaria de dois contratos simultaneamente, o que envolvia, em um primeiro momento, a continuação da remuneração da concessionária como se fosse executar a obra e, também, a remuneração da construtora para executar o mesmo investimento.*
12. *Além disso, os motivos apresentados para se preterir a execução da obra no âmbito da concessão não se encontram adequadamente embasados, uma vez que a alegação de que a contratação da obra pelo Dnit resultaria em um entrega mais célere do produto final era baseada somente no tempo estipulado no edital de licitação para a conclusão do empreendimento; entretanto, ao se considerar aspectos operacionais e orçamentários, havia fortes indicativos de que a execução do investimento estaria sujeita a atrasos significativos.*
13. *Em concordância ao posicionamento da Unidade Técnica, o despacho do Ministro-Relator determinou, cautelarmente, que o Dnit se abstivesse de celebrar o contrato relativo à construção da ponte citada, bem como realizou a oitiva da autarquia (peça 18).*
14. *O Plenário do TCU referendou a medida cautelar adotada por meio do Acórdão 675/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 25).*
15. *A resposta à oitiva apresentada pelo Dnit se limitou a relatar os fatos já constantes dos autos, bem como informar que a autarquia, em decorrência da decisão do Tribunal, sobrestou a contratação em epígrafe (peça 35), não tendo sido contestados os indícios de irregularidades trazidos*

na representação, de modo que se mostra adequado o vigente acautelamento, cabendo o saneamento do processo, para decisão de mérito.

16. *Nesse sentido, na instrução anterior (peça 43), propôs-se realizar a oitiva de todos os órgãos e entidades envolvidos – Dnit, ANTT e Ministério dos Transportes – com vistas a proporcionar o contraditório e a ampla defesa, dando-lhes possibilidade de se manifestar previamente quanto a eventual determinação deste Tribunal.*
17. *Adicionalmente, questionou-se à ANTT qual seria o impacto tarifário e a viabilidade operacional, no âmbito do contrato de concessão, de se adiantar a execução da obra em questão.*
18. *Em respeito ao contraditório, propôs-se também a realização de oitiva do consórcio vencedor da licitação promovida pelo Dnit (Consórcio Azevedo & Travassos / KPE) para que, caso tivesse interesse, pudesse se manifestar nestes autos.*
19. *Por fim, em despacho acostado à peça 46, o Ministro Relator acolheu os argumentos da unidade técnica, determinando a realização das oitivas propostas naquela instrução.*

EXAME TÉCNICO

20. *A presente instrução tem por objetivo a análise das oitivas determinadas pelo Ministro Relator, bem como fornecer subsídios para a decisão de mérito por parte deste Tribunal.*
21. *Para melhor desenvolvimento textual, serão apresentados os argumentos de cada um dos órgãos e entidades, bem como do consórcio vencedor da licitação do Dnit – que também se manifestou nos autos – seguidos da análise conjunta de todos os pontos.*

Síntese dos argumentos do Dnit (peças 62 e 63)

22. *De acordo com o Dnit, quando da elaboração e consolidação do Programa de Exploração da Rodovia (PER) que subsidiou o Edital de Concessão 004/2025, a modelagem contratual partiu da premissa que as intervenções estruturais no segmento, inclusive a nova ponte e o reforço da ponte existente, integrariam o escopo da futura concessionária.*
23. *Ocorre que, posteriormente, sobreveio decisão administrativa formalizada no âmbito da ANTT, no sentido de que as obras da nova ponte seriam executadas diretamente pelo Dnit, considerando o interesse público na programação/planejamento de entrega antecipada do empreendimento, dado a sua inclusão no Programa de Aceleração de Crescimento – PAC e a necessidade de conferir maior celeridade à implantação da solução estrutural.*
24. *Assim, afirma a autarquia, a manutenção das referências à implantação da nova ponte e ao reforço da ponte existente no PER não configura sobreposição intencional de obrigações ou conflito material entre instrumentos, mas decorre de descompasso temporal entre a modelagem original da concessão e a decisão superveniente de execução direta pelo Dnit.*
25. *O Dnit esclarece que, além disso, os editais relativos à elaboração do projeto, execução e supervisão foram publicados em momento anterior à consolidação final do contrato de concessão, tendo esta formalizado posteriormente. Assim, a situação em análise revela necessidade de adequação formal do PER para refletir a decisão administrativa superveniente, por meio de termo aditivo ou mecanismo jurídico equivalente, a ser promovido pela ANTT no exercício da sua competência regulatória.*
26. *Quanto aos apontamentos orçamentários, a autarquia informou que há montante destinado, prioritariamente, à elaboração do projeto, considerando a fase atual do empreendimento e este se tratar de obra inserida no PPA, cuja execução se desenvolve em horizonte temporal superior a um exercício financeiro, sendo os recursos necessários à sua plena execução oportunamente suplementados e empenhados pela diretoria competente, em consonância com a evolução física e financeira do contrato.*
27. *Por fim, o Dnit informou que o procedimento administrativo relacionado à celebração do contrato decorrente da Concorrência Eletrônica 0480/2024-12 encontra-se atualmente suspenso, em estrito cumprimento à decisão proferida por este TCU.*

Síntese dos argumentos do Ministério dos Transportes (peças 68 a 71)

28. *De acordo com o MT, a decisão de executar a obra da nova ponte sobre o Rio Paranaíba (BR-153/GO/MG) por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), mesmo havendo previsão contratual para execução pela concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A., foi motivada pelo interesse público de entrega antecipada das melhorias aos usuários, considerando que o cronograma do Dnit previa conclusão em 720 dias, enquanto o contrato de concessão previa a entrega apenas no 5º ano (peça 70, p. 7-8).*
29. *Conforme afirma o ministério, foi estabelecido que, caso a obra seja efetivamente concluída pelo Dnit, deverá ser promovido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, de forma a refletir a não execução da obra pela concessionária, com o devido arrolamento do bem ao patrimônio da concessão após a execução pelo Dnit. Caso ocorram problemas que impeçam a conclusão da obra pela autarquia, a concessionária deverá dar continuidade à execução (peça 70, p. 2-3, 7-8).*
30. *Informa também que o reforço da ponte existente sobre o Rio Paranaíba não está incluído no escopo do Edital da Concorrência 0480/24-12 do DNIT, permanecendo sob responsabilidade da futura concessionária, conforme previsto no Programa de Exploração da Rodovia (PER) da concessão (peça 70, p. 2 e 7).*
31. *Segundo o MT, o Dnit informou que há disponibilidade orçamentária suficiente para o início da contratação e cobertura das despesas iniciais do empreendimento, especialmente para a fase de projeto, estando a obra amparada por rubrica orçamentária específica e inserida no Plano Plurianual (PPA), sendo que a integral cobertura financeira da obra está condicionada à programação orçamentária subsequente (peça 70, p. 7).*
32. *Aduz terem sido reconhecidos como riscos relevantes ao empreendimento a possibilidade de embargos ou determinações restritivas de órgãos de controle, como o TCU, e a eventual escassez de recursos financeiros no âmbito do Governo Federal, sendo tais riscos monitorados e mitigados por meio de planejamento financeiro, suplementação tempestiva e priorização na alocação de créditos (peça 70, p. 7).*
33. *De acordo com o ministério, a ANTT informou que existe previsão contratual para tratamento regulatório de eventual antecipação da execução da obra pela concessionária, não havendo, em tese, óbice regulatório à medida, desde que comprovada sua viabilidade técnica, ambiental, operacional e econômico-financeira, e promovida a adequada instrução processual (peça 70, p. 8-9).*
34. *Ainda segundo o MT, a concessionária manifestou interesse preliminar na avaliação da possibilidade de antecipação da execução da obra, condicionando a decisão à consolidação de aspectos técnicos, ambientais, operacionais, regulatórios e econômico-financeiros ainda pendentes, sendo que a decisão final sobre a antecipação aguarda manifestação conclusiva da concessionária (peça 70, p. 8-9).*
35. *Por fim, informa que qualquer solução adotada, seja a execução da obra pelo Dnit ou pela concessionária, deverá observar a sustentabilidade econômico-financeira do contrato de concessão e a preservação da modicidade tarifária, em consonância com as diretrizes de "política pública" estabelecidas para o setor rodoviário federal (peça 70, p. 9).*

Síntese dos argumentos do Consórcio Ponte BR-153 Rio Parnaíba (peça 72)

36. *De acordo com o consórcio, a Concorrência Eletrônica 0480/24-12 foi homologada e adjudicada em seu favor. Após a homologação do certame, adotou as providências solicitadas pela Administração para a formalização da contratação, incluindo a constituição formal do consórcio, regularmente registrada na junta comercial competente, bem como a apresentação da apólice de seguro-garantia exigida para a assinatura do contrato, a qual permanece vigente até o presente momento.*
37. *Nesse sentido, tendo sido cumpridas as etapas necessárias à formalização da contratação e atendidas as solicitações formuladas pela Administração no âmbito do processo administrativo, o*

consórcio aguarda a convocação para a assinatura do contrato e emissão correspondente da ordem de serviço.

38. *De acordo com a licitante, o histórico apresentado de diversas licitações celebradas pelo Dnit demonstra que a atuação da autarquia em relação ao empreendimento não constitui fato novo ou criado para concorrer com a concessão. Trata-se de obra que, há anos, vinha sendo tratada como investimento público relevante no âmbito da infraestrutura rodoviária federal.*

39. *Assim, sob a perspectiva do particular licitante, havia fundamento objetivo para confiar na regularidade da licitação, especialmente diante do histórico de atuação do próprio Dnit sobre o empreendimento e da inexistência, no edital, de qualquer ressalva que comprometesse a validade da disputa.*

40. *Nesse contexto, alega que a continuidade da licitação promovida pelo Dnit decorreu de orientação administrativa emanada do órgão responsável (Ministério dos Transportes). Assim, ainda que este Tribunal venha a entender necessária fundamentação adicional quanto ao modelo adotado, é relevante considerar que o consórcio participou regularmente do certame, observando as disposições editalícias e os atos administrativos praticados no âmbito do procedimento conduzido pela Administração Pública.*

41. *Por fim, o consórcio afirma que participou do certame público confiando na presunção de legitimidade dos atos administrativos, especialmente considerando tratar-se de licitação conduzida por autarquia federal competente, com objeto definido, edital publicado e julgamento concluído.*

42. *Isto posto, o consórcio requer que eventual solução a ser adotada considere, sempre que possível, a preservação dos atos regularmente praticados no âmbito da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, bem como a continuidade das tratativas administrativas voltadas à formalização da contratação, observadas as definições e alinhamentos que venham a ser estabelecidos pelos órgãos competentes.*

Síntese dos argumentos da ANTT (peças 73 a 81)

43. *A ANTT encaminhou à área técnica e à concessionária Way153 solicitação de manifestação sobre a possibilidade de antecipação da obra, impactos tarifários, viabilidade operacional e cronograma, conforme diretrizes do Ofício Circular SEI 626/2025/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT e demais normativos aplicáveis (peça 74, p. 1-2).*

44. *A agência destacou que a concessionária apresentou manifestação formal, indicando viabilidade técnica, operacional, contratual e econômico-financeira para antecipação da obra, com cronograma preliminar prevendo conclusão em março de 2029 (3º ano da concessão), antecipando o prazo originalmente previsto no PER (peça 74, p. 2).*

45. *Ressaltou também que o Contrato de Concessão 004/2025 prevê mecanismos específicos para recomposição econômico-financeira (Fator A) e reclassificação tarifária vinculada à conclusão da ponte, devendo eventual antecipação observar esses dispositivos (peça 74, p. 2).*

46. *A ANTT informou que a execução antecipada da obra está condicionada ao cumprimento de exigências regulatórias, ambientais, técnicas e operacionais, incluindo projetos, licenças, anuências de órgãos intervenientes e eventuais desapropriações (peça 74, p. 1-2).*

47. *A agência entende, em caráter preliminar, não haver óbice à continuidade das tratativas sobre a eventual reprogramação da construção da ponte e das demais obras conexas, desde que observados os mecanismos contratuais e regulatórios (peça 74, p. 2).*

48. *Por fim, a ANTT solicitou à concessionária a formalização do pleito de antecipação, com apresentação de documentação técnica, declaração de veracidade e acesso integral ao processo, para adequada instrução e avaliação da matéria (peça 77).*

49. *Nesse sentido, cabe trazer também trechos da resposta da concessionária à agência reguladora, anexada a este processo por esta última.*

Síntese da resposta da Concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153) à ANTT.

50. *Em síntese, a Concessionária Way153 alega que:*

a) a obra da Ponte Ciro Gomes de Almeida já integra o escopo contratual da concessão, prevista no PER do Contrato de Concessão nº 004/2025, não se tratando de inclusão superveniente de investimento (peça 80, p. 1-2).

b) realizou avaliação preliminar e concluiu pela viabilidade técnica, operacional, regulatória e econômico-financeira da antecipação da obra, afirmando possuir capacidade para suportar a antecipação, observadas as condições regulatórias, contratuais e operacionais aplicáveis (peça 80, p. 2, 6).

c) destaca que o contrato prevê mecanismos específicos para recomposição econômico-financeira (Fator A) e reclassificação tarifária vinculada à conclusão da ponte, devendo eventual antecipação observar esses dispositivos (peça 80, p. 2-3, 5-6).

d) informa que a execução antecipada da obra está condicionada ao cumprimento de exigências regulatórias, ambientais, técnicas e operacionais, incluindo projetos, licenças, anuências de órgãos intervenientes e eventuais desapropriações (peça 80, p. 5).

e) apresentou cronograma executivo preliminar, prevendo conclusão da obra em março de 2029 (3º ano da concessão), antecipando em cerca de dois anos o prazo originalmente previsto no PER (peça 80, p. 4).

f) argumenta que a antecipação trará benefícios diretos à segurança viária, mobilidade e eficiência logística regional, sendo acompanhada e reconhecida como relevante pela ANTT, Ministério dos Transportes e TCU (peça 79, p. 2).

Análise

51. *As análises procedidas nos presentes autos apontam o descabimento de contratação de objeto previamente contemplado em outro contrato administrativo já vigente quando de sua celebração (peça 1, mais precisamente p. 6 a 8, e peça 43).*

52. *Além disso, a justificativa do Ministério dos Transportes para a assunção da contratação pelo Dnit residia no fato de que a conclusão da obra pela concessionária estaria prevista para o quinto ano da concessão, enquanto, pelo Dnit, essa obra seria finalizada em apenas dois anos.*

53. *Entretanto, de acordo com o cronograma enviado pela Way153, a entrega estimada da obra se daria em março de 2029 em caso de opção pela antecipação, conforme quadro reproduzido a seguir (peça 80, p. 4):*

Fase	Escopo Resumido	Marco Estimado
Fase 1 – Estudos e estruturação	Desenvolvimento dos estudos técnicos e ambientais levantamentos necessários	até set/2026
Fase 2 – Solução	Elaboração e consolidação dos projetos da intervenção	até nov/2026
Fase 3 – Aprovação regulatória	Tramitação regulatória, projeto executivo e certificação	até abr/2027
Fase 4 – Implantação	Contratação, mobilização e execução das obras	mar/2027 a fev/2029
Fase 5 – Execução das obras	Entrega estimada da obra	mar/2029

54. *Assim, estima-se prazo adicional, com relação à conclusão das obras pelo Dnit, de cerca de nove meses, considerando, na data dessa instrução, de julho de 2026, que o prazo da obra pelo edital da autarquia seria de dois anos.*

55. *Entretanto, tal diferença tende a ser menor, mesmo a ponto de se concluir a obra mais rapidamente por meio da concessão. Afinal, são frequentes imprevistos como contingenciamentos e outras limitações orçamentárias e, neste caso específico, o lance vencedor da Concorrência*

Eletrônica 0480/24-12 foi de R$ 50.239.019,45, na data-base de abril de 2024, e que na LOA 2026 é associada ao empreendimento a dotação de apenas R$ 400.000,00, menos de 1% do valor total da obra, e que estaria prevista para ser concluída em apenas dois anos (peça 1, p. 9).

56. *Ademais, o Governo Federal vem impondo limitações orçamentárias a diversos setores, inclusive transportes (https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2026/junho/governo-amplia-bloqueio-para-r-23-678-bilhoes-e-mantem-medidas-para-atendimento-das-regras-fiscais, https://sicepotrs.com.br/corte-de-r-3-bilhoes-no-orcamento-do-Dnit-paralisa-rodovias-federais-no-rs-a-partir-de-agosto-e-afeta-5-mil-empregos-diretos/ e https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/06/16/agencias-alertam-para-impactos-de-cortes-orcamentarios-na-fiscalizacao).*

57. *Assim, apesar de o Dnit alegar haver montante destinado à obra, por estar esta inserida no PPA, e que os recursos necessários à sua execução serão oportunamente suplementados em consonância com a evolução física e financeira do contrato, as dificuldades que ocasionam esses amplos e recorrentes bloqueios orçamentários ao setor de transportes (tema também do TC 018.528/2025-2) tornam improvável a priorização de uma obra de duplicação de uma ponte já existente que, em algum grau, já atende às necessidades da população local.*

58. *Portanto, avaliando-se a hipótese de contratação da obra pelo Dnit, identifica-se risco real de paralisação por falta de recursos, gerando então a obrigação da Concessionária Way153 de reassumi-la, atrasando ainda mais sua conclusão, em relação à previsão de sua execução no âmbito da concessão, que teria prazo de conclusão para março de 2029, se antecipada.*

59. *Além disso, conforme já demonstrado em instrução anterior, além de descabida a aventada contratação de objeto já contemplado em contrato vigente, os prazos contratuais das obras do Dnit são usualmente descumpridos: levantamento revelou que, em amostra composta por 79 obras do Dnit de adequação, construção e duplicação, todos os empreendimentos enfrentam algum nível de atraso, com 43% deles ultrapassando três vezes o prazo inicialmente previsto (peça 1, p. 8).*

60. *Já quanto ao Consórcio Ponte BR-153, vencedor da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, em que pese ter participado do certame confiando na presunção de legitimidade dos atos administrativos e requerer que eventual solução a ser adotada considere a preservação dos atos regularmente praticados no âmbito da concorrência eletrônica, é pacífica a jurisprudência no sentido de inexistir obrigatoriedade da administração assinar contrato com o vencedor da licitação, a exemplo do excerto a seguir, da ementa do Mandado de Segurança n. 4.513/STJ (relator Ministro Vicente Leal, DJ de 4.9.2000): "É incontroverso na doutrina e na jurisprudência que a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, submetendo-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública a celebração do negócio jurídico".*

61. *De acordo com a jurisprudência mais recente desta Corte de Contas, a revogação de certame licitatório "pode ocorrer diante de fatos supervenientes que demonstrem que a contratação pretendida tenha se tornado inconveniente e inoportuna ao interesse público" (Acórdão 2251/2025-Primeira Câmara, voto condutor, do Ministro Jhonatan de Jesus), mostrando-se em linha com a legislação e com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF): "a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".*

62. *No presente caso, houve contingenciamentos nos últimos anos, que afetaram relevantemente o setor rodoviário, e houve também da concessão da rodovia a concessionária privada, em cujo contrato a realização da obra é prevista, inclusive com possibilidade de antecipação.*

63. *Além disso, sequer seria necessário alterar ou aditar o contrato para tal antecipação, visto que o Contrato de Concessão 4/2025 prevê um mecanismo específico de recomposição econômico-financeira para hipóteses de conclusão antecipada de obras da Frente de Ampliação de*

Capacidade e Melhorias, mediante aplicação do Fator A, conforme disposições constantes no Anexo 5 do Contrato (peça 15, p. 17, e peça 8, p. 12 e 22).

CONCLUSÃO

64. *Conforme exposto supra, os elementos trazidos aos autos pelo Ministério dos Transportes, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pelo Consórcio Ponte BR-153 Rio Parnaíba não elidiram os indícios de irregularidade constatados nos presentes autos.*

65. *Portanto, conclui-se descabida a celebração de contrato com o objeto da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, por se tratar de obra já prevista em vigente contrato de concessão rodoviária. Além disso, verificou-se imprecisa a argumentação de que a obra teria conclusão mais célere se executada por meio de contrato oriundo do citado certame.*

66. *Assim, cabe determinar ao Dnit que revogue a Concorrência Eletrônica 0480/24-12, bem como recomendar à ANTT que avalie a conveniência e oportunidade de antecipar as obras da Ponte Ciro Gomes de Almeida, mediante aplicação do citado Fator A.*

67. *As oitivas realizadas, que resultaram nas manifestações aqui examinadas, tiveram como objeto os indícios de irregularidades constatados e a vigente medida cautelar, adotada justamente no sentido da proposição de mérito a seguir, de impedir a efetivação de irregular contratação de objeto já previsto em outro contrato vigente e, quanto à recomendação, o tema também já foi objeto de considerações da ANTT, conforme exposto na análise supra.*

68. *Dessa forma, as manifestações das unidades jurisdicionadas aqui analisadas constituíram construção participativa das propostas a seguir, consoante o art. 14, § 2º, inciso I, e o art. 15 da Resolução-TCU 315/2020.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com base no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que revogue a Concorrência Eletrônica 0480/24-12, dado que seu objeto já é contemplado no Contrato de Concessão 4/2025;

b) com fundamento no art. 11, caput, da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que avalie a conveniência e oportunidade de antecipar, junto à Concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153), as obras da Ponte Ciro Gomes de Almeida, mediante aplicação do Fator A, previsto no Anexo 5 do Contrato 4/2025;

c) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Dnit, à ANTT, ao Ministério dos Transportes e ao Consórcio Azevedo & Travassos / KPE; e

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

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), com pedido de medida cautelar, acerca de indícios de irregularidades em iminente contratação, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), para a construção de nova ponte na BR-153, na divisa entre os estados de Goiás e Minas Gerais.

A controvérsia reside na sobreposição de objetos entre o contrato de concessão rodoviária da Rota Sertaneja e a Concorrência Eletrônica 0480/24-12, conduzida pelo DNIT, que visa à execução da mesma obra de arte especial.

Em sede de cognição sumária, verifiquei a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem como a inexistência do *periculum in mora* reverso, uma vez que a contratação em duplicidade, além de violar o art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011, apresentava riscos de prejuízo ao Erário e aos usuários, dada a fragilidade da motivação técnica e orçamentária apresentada. Diante disso, por meio do despacho exarado à peça 18, determinei ao DNIT que se

abstivesse de celebrar o contrato decorrente da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, medida esta que foi referendada pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão 675/2026-TCU-Plenário.

Em cumprimento ao contraditório, foram promovidas oitivas dos órgãos e entidades envolvidos.

O DNIT argumentou que a manutenção das referências à ponte no Programa de Exploração da Rodovia (PER) da concessão não configura sobreposição intencional, mas descompasso temporal entre a modelagem da concessão e a decisão administrativa superveniente de execução direta pela autarquia, visando atender ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Informou que o certame se encontra suspenso por determinação deste Tribunal e que há disponibilidade orçamentária para a fase inicial do projeto, com previsão de suplementação futura.

O Ministério dos Transportes ratificou a decisão de execução pelo DNIT, fundamentando-a no interesse público de entrega antecipada da obra. Afirmou que, caso a obra seja concluída pela autarquia, será promovido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão para refletir a não execução do investimento pela concessionária. Ressaltou que a ANTT não vislumbra óbice regulatório à antecipação da obra pela concessionária, caso essa alternativa se mostre mais viável.

A ANTT informou que a concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153) manifestou formalmente a viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira para antecipar a execução da obra, com cronograma prevendo a conclusão para março de 2029. A agência destacou que o contrato de concessão já prevê mecanismos de recomposição (Fator A) para tais hipóteses.

A concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153) confirmou que a obra integra o Plano de Exploração Rodoviário (PER) do Contrato de Concessão nº 004/2025 e que realizou avaliação preliminar atestando a viabilidade de antecipação, condicionada ao cumprimento de exigências regulatórias e ambientais. Defendeu que a antecipação trará benefícios diretos à segurança viária e eficiência logística.

O Consórcio Ponte BR-153 Rio Parnaíba, vencedor da licitação promovida pelo DNIT (Concorrência Eletrônica 0480/24-12), requer a preservação dos atos praticados e aguarda a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço para início da execução das obras. Alega ter participado do certame de boa-fé, confiando na presunção de legitimidade dos atos administrativos da autarquia.

A unidade técnica sustenta a ilegalidade da contratação pelo DNIT, fundamentando-se no art. 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011, que veda a aplicação de recursos da União em obra ou serviço que constitua responsabilidade de concessionária. Adicionalmente, aponta vício de motivação no ato administrativo, dado que o histórico de execução de obras pelo DNIT e as restrições orçamentárias vigentes tornam improvável o cumprimento do prazo de dois anos, configurando risco de paralisação e prejuízo ao Erário e aos usuários.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Acolho integralmente o parecer da Unidade Técnica, cujas razões, desde logo, incorporo ao meu voto, sem embargo de fazer as seguintes considerações.

No caso concreto, expressamente, o disposto nos artigos, 6º, inciso II, e 7º, parágrafo único, da Lei 12.379/2011, proíbe a aplicação de recursos da União em objeto que já é de responsabilidade de concessionária. A tentativa de contornar a vedação, mediante a promessa de futuro reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, após a eventual conclusão da obra pelo DNIT, não encontra amparo na legislação de regência e cria cenário de incerteza jurídica, regulatória e financeira.

Conforme demonstrado, a modelagem da concessão da Rota Sertaneja já alberga o investimento da construção de nova ponte na BR-153, na divisa entre os estados de Goiás e Minas Gerais, sendo a tarifa de referência calculada com base nessa premissa. A execução por meio de contrato de obra pública, além de violar a norma, desrespeita o princípio da eficiência e da economicidade, ao ignorar a estrutura de governança e os mecanismos de reequilíbrio já previstos no contrato de concessão, como o Fator A, que permite a antecipação de investimentos pela concessionária com a devida compensação tarifária.

Algumas perplexidades emergem dessa inusitada solução. A concessionária continuaria a ser remunerada como se fosse executar a obra, ao mesmo tempo em que a construtora também seria retribuída pela realização da mesma edificação. Segundo o arranjo do órgão ministerial, caso a obra de arte especial tenha sido parcialmente executada ou integralmente conclusa, haveria reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente. Todavia, não há prazo para que esse reequilíbrio ocorra, podendo dar ensejo a que usuários das rodovias mencionadas tenham de custear investimento que deixou de ser, por instrumento extracontratual, obrigação da concessionária.

Tal solução atípica contraria os artigos 9º da Lei 8.987/1995 e 24 da Lei 10.233/2001, na medida em que, por prazo indefinido, a tarifa paga pelo serviço público concedido não reproduzira os benefícios que deveriam ser auferidos pelos usuários por investimentos realizados

Além disso, o histórico de desempenho da autarquia revela-se insuficiente para sustentar a contratação pretendida. Com efeito, a fiscalização realizada pelo TCU, no TC 014.989/2024-7, já evidenciou que todos os empreendimentos conduzidos pelo DNIT, numa amostra de 79 obras, já enfrentaram nível de atraso, dos quais 43% ultrapassaram três vezes o prazo planejado, o que demonstra falhas de gestão. O risco de atraso no empreendimento em análise é agravado pelo contexto de restrições orçamentárias e fiscais em que vive a União.

Paralelamente, a concessão da Concebra enfrentou sérios problemas em sua execução, o que levou a sua adesão ao processo de relicitação, culminando com a celebração de novo contrato para o trecho em exame, que passou a ser administrado, a partir da assunção em 26/3/2026, pela Concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A (Contrato de Concessão 4/2025), em decorrência de edital publicado em 2025 (Edital de Concessão 4/2025). Dessa forma, a nova concessão já contém a previsão da implantação da nova ponte da BR-153, na divisa entre Goiás e Minas Gerais.

A ANTT informa que a concessionária Rota Sertanteja MG-GO S.A. já apresentou manifestação formal em que confirma a viabilidade técnica, operacional, contratual e econômico-financeira para antecipação da obra, com cronograma preliminar prevendo conclusão em março de 2029 (3º ano da concessão), antecipando, assim, para o 3º ano da concessão, o prazo originalmente previsto no PER, que seria no quinto ano (peça 74, p. 2).

O período adicional para conclusão das obras pela nova concessionária é de apenas 9 meses, se comparado à previsão de 2 anos pela contratação do DNIT, contados da data da instrução da Unidade Técnica, 29 de julho de 2026.

Essa diferença tende a diminuir e, até mesmo, a ser superada, considerando que as obras financiadas pelo orçamento da União, incluindo as do setor de transportes, têm sido frequentemente contingenciadas e sujeitas a limitações orçamentárias. Para se ter uma ideia, somente neste exercício de 2026, a dotação orçamentária para construção de nova ponte na BR-153, na divisa entre os estados de Goiás e Minas Gerais, é apenas R$ 400.000,00, menos de 1% do valor total da obra (peça 14, pág. 254), tendo por referência o lance vencedor de o lance vencedor da Concorrência Eletrônica 0480/24-12, de R$ 50.239.019,45, na data-base de abril de 2024.

Assim, mesmo considerando a inclusão do empreendimento no PPA, ao contrário do que sustenta o DNIT, é improvável a priorização de obra de duplicação de uma ponte já existente, que, de certo modo, atende às necessidades da população local, haja vista os recorrentes bloqueios orçamentários no setor.

Por fim, não merece guarida o argumento do Consórcio Ponte BR-153 quanto à necessidade de o DNIT preservar atos administrativos que resultaram da Concorrência Eletrônica 0480/24-12 e lhe adjudicou o objeto do certame, a fim de que a autarquia possa ultimar a sua contratação e autorizar o início das obras. Como bem salientou a Unidade instrutiva, a jurisprudência dos Tribunais Superiores e desta Corte de Contas são assentes em asserir que não há direito adquirido à celebração de contrato com a Administração pelo adjudicatório do objeto da licitação, senão mera expectativa de direito.

Nesse sentido, transcrevo a ementa de julgado preferido pelo Superior Tribunal de Justiça, no Mandado de Segurança nº 4.513/STJ (relator Ministro Vicente Leal, *in* DJ DE 4.9.2000):

É incontroverso na doutrina e na jurisprudência que a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor confere mera expectativa de direito de contratar, submetendo-se ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública a celebração do negócio jurídico.

De igual forma, o Enunciado 473 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagra o direito de autotutela da Administração na revogação de atos que se revelem inoportunos e inconvenientes, respeitados os direitos adquiridos:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No caso, sobeja razão suficiente para revogar a licitação diante da superveniência de fato relevante, oriundo do fato de que o objeto pretendido já se encontra albergado em novo Contrato de Concessão nº 004/2025, o que torna lídima da decisão da Administração, nos termos da jurisprudência desta Corte (Acórdãos do Plenário 3.066/2020, 364/2022, ambos da relatoria do E. Ministro Benjamin Zimler, e 1.147/2010, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Portanto, a revogação do certame é medida que se impõe para sanar a ilegalidade verificada e evitar o desperdício de recursos públicos, sendo a via da concessão o caminho adequado para a execução antecipada do investimento, observados os ritos regulatórios pertinentes.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2776/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.148/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Azevedo & Travassos Infraestrutura Ltda (24.795.416/0001-01); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Secretaria-executiva do Ministério dos Transportes.
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal - DNIT/MT.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, em razão de indícios de irregularidades na contratação, em duplicidade, da construção da nova ponte da BR 153, situada na divisa entre os Estados de Goiás e Minas Gerais;

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, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. tornar definitiva a medida cautelar referendada pelo Acórdão 675/2026-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com base no art. 4, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que adote as providências necessárias à revogação da Concorrência Eletrônica 0480/24-12;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11, *caput*, da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de antecipar, junto à Concessionária Rota Sertaneja MG-GO S.A. (Way153), as obras da Ponte Ciro Gomes de Almeida, mediante aplicação do Fator A, previsto no Anexo 5 do Contrato 4/2025;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Agência Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Ministério dos Transportes e ao Consórcio Ponte BR-153 Paranaíba, integrado pelas empresas Azevedo & Travassos Infraestrutura Ltda. e KPE Performance Engenharia S.A.; e

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2776-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.
TC 006.332/2026-9.
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Interessado: Pedro Pierre Galeno Filho (120.851.621-34).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE REVISÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO. PRETENSÃO DE PARIDADE IRRESTRITA NO PERCENTUAL DE 100%. AUSÊNCIA DE AMPARO NORMATIVO. AFASTAMENTO DA SUPOSTAS PRESCRIÇÃO QUANTO AO PERÍODO EM QUE O PROCESSO FICO SOBRESTADO PELO TRIBUNAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo Sr. Pedro Pierre Galeno Filho, servidor aposentado, contra decisão proferida pelo E. Ministro Presidente Vital do Rêgo, que negou provimento a pedido de reconsideração e manteve o indeferimento do pedido de revisão de proventos, no tocante à recomposição da Gratificação de Desempenho percebida no período compreendido entre abril de 2013 e dezembro de 2016.

Irresignado, o recorrente sustenta que se aposentou sob o regime da integralidade e da paridade assegurado pela Emenda Constitucional 47/2005, o qual deveria prevalecer sobre resoluções administrativas internas do Tribunal. Argumenta, ainda, que não ocorreu a prescrição do fundo de direito, uma vez que formulou requerimento administrativo no ano de 2013, o qual teria permanecido sobrestado pela própria Administração até 2016.

Em manifestações técnicas constantes dos autos, a Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas e a Secretaria-Geral de Administração propuseram o indeferimento do pleito inicial, pois a gratificação de desempenho, no âmbito do TCU, possui regulamentação própria e natureza atrelada ao efetivo labor, amparando-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que legitima o pagamento diferenciado entre ativos e inativos após a implementação de ciclo de avaliação.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo Sr. Pedro Pierre Galeno Filho contra decisão do E. Ministro Presidente Vital do Rêgo, que indeferiu o pedido de revisão dos proventos de aposentadoria do ex-servidor.

O processo originou-se do pedido do interessado, aposentado em abril de 2013, para a recomposição da gratificação de desempenho percebida no período de abril de 2013 a dezembro de 2016, de 48% para 100%, em paridade com os servidores da ativa.

O recorrente alega que faz jus à paridade e à integralidade asseguradas pela Emenda Constitucional 47/2005, devendo a regra constitucional prevalecer sobre resoluções internas, e que a redução do percentual ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Argumenta, ainda, que formulou pedido de revisão administrativa em 2013, no âmbito do TC 024.779/2013-0, o qual permaneceu sobrestado, por determinação da própria Administração do Tribunal, até 2016, período que não deve ser computado para a ocorrência da prescrição, sob pena de se transferir ao administrado o ônus da inércia decisória do próprio Tribunal.

Cumpre registrar, ainda, que o recorrente sustenta, em sua peça recursal, que “nos últimos 36 meses anteriores à aposentadoria, percebeu a Gratificação de Desempenho no percentual de 80%”, alegando que, “após a aposentadoria, houve redução indevida para 48%”.

A Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas e a Secretaria-Geral de Administração opinaram pelo não provimento do recurso, sob o argumento de que a gratificação de desempenho possui natureza atrelada ao efetivo labor e encontra-se regulamentada desde a sua criação, não se tratando de vantagem de caráter geral extensível, de maneira automática, aos inativos. Asseveram, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada no Tema 983 de Repercussão Geral, reconhece a legitimidade de modelos de cálculo diferenciados para ativos e inativos, após a implementação da avaliação de desempenho.

O E. Ministro Presidente Vital do Rêgo, por sua vez, indeferiu o pedido, por falta de amparo legal e, em razão da ocorrência da prescrição quinquenal, disposta no Decreto 20.910/1932. Adicionalmente, considerou que a garantia constitucional da paridade não afasta a observância das regras específicas da carreira, sendo a vantagem paga estritamente de acordo com a Resolução-TCU 146/2001, a qual estabelecia o piso de 48% aos inativos.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Inicialmente, conheço do recurso, com fundamento no art. 30 do Regimento Interno do TCU, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade.

II – Da questão prescricional

Com relação à suposta prescrição, o fundamento até então utilizado para reconhecer a prescrição baseou-se no transcurso de cerca de dez anos entre o levantamento do sobrestamento do TC 024.779/2013-0, em 2016, e o novo pedido, formulado em 2026.

Todavia, exame mais detido dos autos revela circunstância que não pode ser desprezada: o sobrestamento do processo originário, entre 2013 e 2016, foi determinado pela própria Administração, a fim de aguardar o julgamento do processo que tratava da Resolução-TCU 281/2016.

Não há, nos autos, evidência de que, por ocasião do levantamento do sobrestamento, em 2016, tenha sido proferido ato administrativo formalizado, individualizado e com ciência inequívoca ao servidor, negando expressamente o seu pedido de recomposição da gratificação quanto ao período de 2013 a 2016.

O que se verifica, na prática, é a edição de norma de caráter geral, que teria motivado o encerramento do processo administrativo, sem a comunicação formal ao interessado sobre a decisão de mérito contrária à sua pretensão.

Nesse contexto, aplica-se, por analogia, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça firmado no Tema Repetitivo 1410, nos seguintes termos:

1. Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, **a prescrição do fundo de direito depende da negativa expressa do direito reclamado**, em ato normativo de efeito concreto ou ato administrativo formalizado e com ciência ao servidor.
2. A inércia do Município de Estreito em implantar adicional por tempo de serviço, na forma do art. 288 da Lei Municipal n. 7/1990, em folha de pagamento, não deu início ao prazo de prescrição do fundo de direito.

Ademais o art. 4º do Decreto 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal, dispõe que "não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e resolver o assunto".

Desta forma, o sobrestamento do processo entre 2013 e 2016, determinado pela própria Administração do Tribunal, configura a hipótese de "demora no estudo e no reconhecimento" do direito reclamado pelo interessado, circunstância que, por expressa disposição legal, impede o curso do prazo prescricional durante todo o período em que o pleito permaneceu pendente de exame e deliberação formal por parte da repartição competente.

Transpondo essa lógica para o caso concreto, não é juridicamente adequado atribuir ao interessado o ônus decorrente de período em que o próprio Tribunal manteve o processo sobrestado por sua exclusiva falta de deliberação administrativa. A inércia do Tribunal em decidir formalmente o pleito administrativo formulado em 2013 não pode ser transformada, ao final, em fundamento para prejudicar o servidor que buscou seu direito pelas vias adequadas.

Ressalto, contudo, desde já, que o afastamento da prescrição, embora relevante do ponto de vista processual, não altera o resultado do julgamento quanto ao mérito, tendo em vista as conclusões expostas nos itens seguintes.

III – Do mérito quanto à tese de paridade irrestrita (percentual de 100%)

No que tange ao mérito da pretensão relativa ao percentual da gratificação, a premissa do recorrente é de que os servidores ativos do Tribunal perceberiam a Gratificação de Desempenho (GD) no percentual de 100% e que, por ocasião de sua aposentadoria, tal percentual teria sido reduzido para 48%, configurando "erro material no cálculo administrativo" e "omissão indevida de período reconhecidamente devido".

No entanto, diferentemente do alegado, a Resolução-TCU 146/2001, com as alterações posteriores, estabeleceu o percentual da Gratificação de Desempenho entre 48% (piso) e 80% (teto), jamais tendo atingido o patamar de 100%.

Aliás, essa conclusão é corroborada pelo próprio recorrente, que, em sede de recurso de reconsideração, alterou sua narrativa inicial e passou a afirmar que, "nos últimos 36 meses anteriores à aposentadoria, percebeu a Gratificação de Desempenho no percentual de 80%" e não de 100%, como originalmente alegado. Tal contradição entre as sucessivas peças recursais reforça a fragilidade da tese central sustentada pelo interessado e confirma que o teto da gratificação, mesmo para servidores em atividade submetidos a avaliação individual, nunca ultrapassou o patamar de 80%.

A gratificação de desempenho devida aos integrantes da carreira do Tribunal, instituída pela Lei 10.356/2001 e regulamentada pela Resolução-TCU 146/2001, possui, desde sua origem, parcela variável atrelada a critérios de avaliação institucional e individual, não se tratando, portanto, de vantagem de caráter geral extensível automaticamente aos inativos.

A invocação da garantia de paridade, conferida pela EC 47/2005, não ampara o pagamento em seu patamar máximo a servidores que não se submetem às avaliações periódicas institucionais. Conforme pacificado pelo STF, no julgamento do ARE 1052570 (Tema 983 da Repercussão Geral), o pagamento diferenciado de gratificações de desempenho entre ativos e inativos não caracteriza ofensa ao princípio da irredutibilidade de proventos para as carreiras cujos critérios avaliativos objetivos já se encontram plenamente definidos e implementados.

Cumpre, ainda, destacar que a alegação do recorrente de que a decisão administrativa teria incorrido em erro por fundamentar-se em "normas anteriores (2001)", desconsiderando que ele se aposentou em 2013, já sob a égide da Lei 12.776/2012, não se sustenta. A Resolução-TCU 146/2001 permaneceu em vigor, com as devidas atualizações, até a edição da Resolução-TCU 381/2026, sendo aplicável, portanto, tanto na data da aposentadoria do interessado (1º/4/2013) quanto durante todo o período reclamado (até dezembro de 2016).

A regra de que os "servidores inativos e os pensionistas perceberão o percentual mínimo estabelecido no *caput*" já constava do art. 3º, §2º, da referida Resolução, desde a alteração promovida pela Resolução-TCU 167/2003, tendo sido mantida pela Resolução-TCU 227/2009, vigente durante toda a janela temporal controvertida, não havendo, portanto, violação ao princípio do *tempus regit actum*, uma vez que a norma aplicada foi exatamente aquela vigente nas datas relevantes.

Quanto à alegação de que o próprio TCU teria "reconhecido administrativamente a legalidade da extensão do percentual aos servidores aposentados" em momento posterior, tal afirmação não encontra amparo documental nos autos. Ao contrário, a Resolução-TCU 381/2026, revogou a Resolução-TCU 146/2001, e estabeleceu novo patamar de gratificação, atualmente pago no percentual mínimo de 40% a todos os servidores do Tribunal, ativos e inativos, não havendo elemento que indique reconhecimento de direito à paridade irrestrita no percentual de 100% para o período pretérito reclamado.

Nesse ponto específico, portanto, não assiste razão ao recorrente quanto à pretensão de recebimento do percentual de 100%, patamar que, registre-se, nem mesmo foi pago aos servidores em atividade no período discutido, sendo o teto, à época, de 80%.

Por fim, também não há direito adquirido a regime jurídico, circunstância que permite ao ente público extinguir, transformar ou reestruturar carreiras, sendo certo que o princípio da paridade dos proventos de aposentadoria, garantia de equiparação de reajustes entre ativos e inativos, não afasta, por si só, normas específicas que disciplinem o regime jurídico ou a estrutura de cargos e vantagens da carreira.

IV – Do percentual efetivamente aplicado ao interessado no período reclamado

Superada a questão prescricional e afastada a tese de paridade irrestrita a 100%, resta examinar qual foi o percentual efetivamente aplicado à folha de pagamento do interessado durante o período de abril de 2013 a dezembro de 2016.

A esse respeito, os documentos constantes dos autos demonstram que o recorrente, quando em atividade, nos 36 meses anteriores à sua aposentadoria, percebia a Gratificação de Desempenho no percentual de 80%, patamar máximo previsto para servidores ativos submetidos à avaliação individual de desempenho, nos termos do art. 3º, §1º, da Resolução-TCU 146/2001.

A partir da data de sua aposentadoria, em 1º/4/2013, o interessado passou à condição de inativo, hipótese para a qual a norma, em seu §2º, determinava, de forma expressa e sem exceção, que "os servidores inativos e os pensionistas perceberão o percentual mínimo estabelecido no *caput* deste artigo", ou seja, 48%.

Assim, o percentual de 48% pago ao interessado no período de abril de 2013 a dezembro de 2016 correspondeu exatamente ao piso estabelecido pela Resolução-TCU 146/2001, vigente à época de sua aposentadoria e mantida, nesse particular, pelas alterações posteriores (Resolução-TCU 227/2009), em conformidade com o princípio do *tempus regit actum*. A transição de 80% (percentual de ativo) para 48% (percentual de inativo) decorreu, portanto, de comando expresso, e não de erro, omissão ou equívoco da Administração.

Dessa forma, ainda que se afaste a prescrição, nos termos do item II deste voto, o exame do mérito revela que o percentual efetivamente recebido pelo interessado ao longo de todo o período reclamado está em conformidade com a norma de regência então vigente, não havendo diferença a ser recomposta em favor do recorrente, tampouco necessidade de reapreciação administrativa adicional sobre o valor pago, uma vez que a correção do percentual de 48% já restou integralmente demonstrada nos autos.

Ante o exposto, conheço do recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento quanto à material prescricional, sem prejuízo de negar provimento quanto à pretensão de recomposição da gratificação de desempenho ao patamar de 100%.

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

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2777/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.332/2026-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Pedro Pierre Galeno Filho (120.851.621-34).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo interposto pelo Sr. Pedro Pierre Galeno Filho, contra decisão do E. Ministro Presidente, que indeferiu o seu pedido de revisão de proventos de aposentadoria;

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

9.1. conhecer do recurso, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, a fim de reconhecer a não ocorrência da prescrição, mas manter os exatos termos da decisão recorrida; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2777-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 008.035/2024-5.
Natureza: Pedido de Reexame.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONECTIVIDADE NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INEXISTÊNCIA DE PLANO FORMAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO CLARA DE OBJETIVOS E METAS. AÇÕES FEDERAIS DE CONECTIVIDADE DESARTICULADAS. DEFICIÊNCIAS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS. DEFICIÊNCIAS NOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO. AUSÊNCIA DE MECANISMOS FORMAIS DE GESTÃO DE RISCOS. SOBREPOSIÇÃO E LACUNAS DE ATENDIMENTO ÀS UNIDADES ESCOLARES. CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DE ESCOLAS INSUFICIENTES. FRAGILIDADES TÉCNICAS, FINANCEIRAS E OPERACIONAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA INFIRMAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 347-348):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela União, representada pela Advocacia-Geral da União (peça 331) contra o Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia (peça 311).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC), na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (CE-Enec), conforme art. 7º, § 9º, do

Decreto 11.713/2023, e de gestor das políticas educacionais, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. no prazo de 60 dias, publique as atas das reuniões da Enec realizadas, juntamente com os arquivos e documentos que embasaram tais discussões, assegurando a divulgação tempestiva tanto desses registros e encontros anteriores quanto das atas e documentos referentes às reuniões futuras, consoante o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 2°, inciso V, da Lei 9.784/1999, art. 6º da Lei 12.527/2011, e com os arts. 3º, inciso V, e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017;

9.1.2. no prazo de 180 dias, adote medidas com vistas a dar transparência, de forma estruturada e acessível, atualizada periodicamente, às informações sobre cada uma das iniciativas federais que integram a política pública de conectividade nas escolas, consoante o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, c/c o art. 2°, inciso V, da Lei 9.784/1999, art. 6º da Lei 12.527/2011, e com os arts. 3º, inciso V, e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017, detalhando aspectos como:

9.1.2.1. descrição de todas as iniciativas federais que compõem a política pública e seu período de vigência;

9.1.2.2. o que cada uma delas se propõe a entregar em termos de serviços e/ou infraestrutura (rede de acesso, solução de conectividade, rede interna ou dispositivos), além da tecnologia utilizada;

9.1.2.3. padrão de serviço e parâmetros de qualidade exigidos do serviço prestado;

9.1.2.4. público-alvo e regiões previstas como beneficiárias dos programas;

9.1.2.5. como o gestor escolar ou as secretarias de educação podem se candidatar para que suas escolas sejam beneficiárias, se for o caso;

9.1.2.6. condições e requisitos mínimos exigidos em contrapartida;

9.1.2.7. vigência e cronograma de execução dos programas;

9.1.2.8. órgãos e atores responsáveis pelas iniciativas e seus canais de comunicação, esclarecendo a quem recorrer diante de problemas de gestão da iniciativa ou operacionais do serviço entregue;

9.1.2.9. objetivos e metas a serem alcançados pelas iniciativas;

9.1.2.10. indicadores de desempenho e monitoramento da política pública;

9.1.2.11. custos e formas de financiamento, incluindo a fonte dos recursos públicos, o volume, quanto já foi gasto e quanto ainda está disponível;

9.1.3. no prazo de 180 dias, publique, de forma estruturada, acessível e consolidada por escola, preferencialmente na seção "tabela de escolas" do painel de monitoramento da Enec, as informações detalhadas sobre a situação de conectividade de cada uma delas, incluindo aspectos como os listados nos itens abaixo, de forma a permitir a extração integral dos dados consolidados por escola, bem como da base completa das unidades escolares, em formato aberto e acessível, possibilitando análises externas, cruzamentos de informações e uso dos dados por gestores públicos e pela sociedade, consoante os requisitos previstos no art. 3º do Decreto 11.713/2023, c/c o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e com o art. 2°, inciso V, da Lei 9.784/1999, art. 6º da Lei 12.527/2011, juntamente com os arts. 3º, inciso V, e 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017:

9.1.3.1. a velocidade contratada por meio da iniciativa governamental, a velocidade medida no ponto de uso (informando limitações ou impedimentos na medição, se for o caso, e o comparativo com a velocidade mínima requerida segundo os parâmetros da Enec;

9.1.3.2. a quantidade de pontos de acesso da rede interna wi-fi efetivamente instalados, quando a iniciativa destinar recursos para esse objeto, em comparação com o quantitativo mínimo requerido segundo os parâmetros da Enec;

9.1.3.3. a quantidade de dispositivos disponíveis na escola e, se for o caso, sua comparação com a estrutura de equipamentos estimada para ela;

9.1.3.4. a iniciativa governamental que atende ou atenderá a escola;

9.1.3.5. o prazo para atendimento da unidade escolar, incluindo a previsão e a efetiva data de entrega do objeto que compõe o escopo da iniciativa vinculada à escola, além da data de término da prestação de quaisquer serviços de caráter continuado;

9.1.4. no prazo de 210 dias, adote medidas com vistas a implementar mecanismos estruturados que assegurem, de forma sistêmica, a participação ativa dos entes federativos no direcionamento e na implementação da política pública de conectividade nas escolas, com definição clara de responsabilidades e das fontes de custeio que garantam a sustentabilidade da conectividade nas escolas, com previsibilidade, transparência e alinhamento institucional, consoante o disposto no art. 7º da Lei 13.005/2014, nos arts. 4º, inciso XII, 8º e 9º da Lei 9.394/1996, c/c o art. 211 da Constituição Federal, além dos arts. 2º e 11 do Decreto 11.713/2023;
9.1.5. no prazo de 90 dias, aprimore a metodologia de coleta e análise da velocidade de download aplicada pelo indicador "Escolas Conectadas" na avaliação de qualidade da internet recebida nas escolas, de modo que esse componente reflita as condições reais de operação do sinal no ponto de uso, em detrimento de dados da velocidade contratada, registrada em sistemas, contratos e relatórios gerais, em atendimento ao art. 6º, parágrafo único, do Decreto 9.203/2017;
9.1.6. no prazo de 180 dias, apresente plano de ação que contenha, no mínimo, as ações a serem realizadas, seus respectivos responsáveis e prazos para garantir a aplicabilidade do art. 13, inciso I, do Decreto 11.713/2023, bem como o atingimento da meta "06J1 - Aumentar o número de escolas com o Medidor Educação Conectada instalado", estabelecida no Relatório de Atributos Legais e Infralegais - Programas Finalístico, do Plano Plurianual 2024-2027 (Lei 14.820/2024);
9.2. determinar ao MEC e ao Ministério das Comunicações (MCOM), com fulcro nos arts. 7º, § 9º, e 10 do Decreto 11.713/2023, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, e o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem análise fundamentada em estudos técnicos, que motive a definição de uma velocidade mínima de 20 Mbps para conexões por satélite, esclarecendo os impedimentos para que esse parâmetro varie conforme o número de alunos, nos casos tecnicamente viáveis, e revisando os critérios atualmente utilizados na definição das velocidades de conexão fornecidas às escolas no âmbito do Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), de modo a considerar o porte das unidades escolares e a quantidade de alunos, além de esclarecer os impactos da decisão de adoção de franquia de dados sobre as atividades pedagógicas, em consonância com o princípio da motivação e do processo decisório baseado em evidências, dispostos no art. 2º da Lei 9.784/1999, c/c os arts. 4º, inciso VIII, 5º, inciso I, e 6º, parágrafo único, inciso III, do Decreto 9.203/2017;
9.3. determinar ao MEC, no papel de Secretaria-Executiva do CE-Enec, conforme o art. 7º, § 9º, do Decreto 11.713/2023, ao MCOM e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), como gestores das iniciativas de conectividade elencadas na Resolução CE-Enec 5/2025, com fulcro no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, corrijam as inconsistências observadas na base de dados de monitoramento da Enec, incluindo a periodicidade de reporte de todas as variáveis, a data da última atualização de cada campo e as respectivas fontes de dados, além de assegurar que, para as escolas em que a instalação do medidor "Educação Conectada" não for possível, estejam registrados na base os dados das velocidades efetivamente aferidas nesses locais, coletados por sistemas próprios das prestadoras ou por outras formas de medição real, em atendimento ao art. 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e ao art. 29 da Lei 14.129/2021, c/c o art. 3º do Decreto 8.777/2016 e o art. 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017;
9.4. determinar ao MCOM, em coordenação com o MEC, que, no prazo de 90 dias, defina e publique, de forma clara e objetiva, os critérios para seleção e priorização das escolas a serem contempladas pelo Termo de Autocomposição da Oi/V.Tal, respeitando o valor do compromisso calculado com base nos valores de referência do item 2.5 do Anexo 5 do Termo e os critérios que priorizam o atendimento de escolas na região nordeste e em áreas rurais, em consonância com o estabelecido no Voto condutor do Acórdão 1.315/2024 -TCU- Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira;
9.5. recomendar ao MEC, na qualidade de Secretaria-Executiva do CE-Enec, conforme art. 7º, § 9º, do Decreto 11.713/2023, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.5.1. elabore, de forma estruturada e consolidada, plano de implementação da política pública de conectividade nas escolas, que sintetize a estratégia governamental para o enfrentamento do problema público, detalhando elementos como: objetivos; escopo; custos; indicadores; metas (intermediárias e de longo prazo, além de específicas para cada desafio e regionalizadas); cronograma das iniciativas, incluindo marcos relevantes; qualidade; recursos; riscos e mapeamento de controles internos; partes interessadas; pactuação de competências; comunicação e demais elementos essenciais ao adequado planejamento, execução e controle da política pública de conectividade das escolas, em consonância com o disposto nos arts. 5º e 17, caput, do Decreto 9.203/2017, no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, no Guia Prático de Análise "Ex Ante" de Políticas Públicas da Casa Civil e do Ipea e no Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal;
9.5.2. estabeleça, em consonância com os arts. 8º e 9º da Lei 9.394/1996, orientações específicas voltadas à articulação das ações e responsabilidades na aquisição de dispositivos pelas redes de ensino, abrangendo aspectos como: fontes de financiamento, abrangência do apoio técnico e financeiro federal, distribuição dos custos de aquisição e manutenção entre os atores da política e estabelecimento de contrapartidas, com o objetivo de fortalecer a integração entre as ações realizadas pelos âmbitos federal, estadual e municipal;
9.5.3. inclua em suas bases de monitoramento, especialmente na da Enec, as informações sobre a destinação dos recursos da Política de Inovação Educação Conectada (Piec) utilizados para conectividade, por cada unidade escolar, observando as aplicações estabelecidas nos Planos de Aplicação Financeira ou em outras fontes pertinentes, informações essas a serem obtidas junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em conformidade com o disposto no art. 7º da Lei 14.180/2021 e nos arts. 12 e 13 da Resolução FNDE 9/2018;
9.5.4. incorpore, em sua base de dados para monitoramento da política pública de conectividade, informações acerca das iniciativas coordenadas pelos entes federativos que aderiram à Enec, com fulcro no art. 12, § 1º, do Decreto 11.713/2023, avaliando também a viabilidade de congregar informações de iniciativas capitaneadas pelas operadoras de telecomunicação e pela sociedade civil, aproveitando-se da composição multissetorial do Comitê Executivo da Enec, com fulcro no art. 12, § 1º, do Decreto 11.713/2023;
9.5.5. normatizar parâmetros objetivos e inequívocos para os ambientes que devem integrar a rede interna wi-fi de escolas de ensino exclusivamente infantil e compatibilizar o indicador "Escolas Conectadas" e as soluções ofertadas nos programas de conectividade a esses critérios;
9.5.6. adote medidas com vistas a corrigir as fragilidades encontradas nos processos de comunicação realizados no âmbito da política pública de conectividades nas escolas e de suas iniciativas, considerando os itens a seguir, em consonância com as boas práticas de gestão e governança pública previstas nos referenciais de política pública do TCU, bem como em outras referências internacionais:
9.5.6.1. instituição de processos periódicos de avaliação dos instrumentos de comunicação atualmente utilizados e sua receptividade e aderência junto aos gestores escolares, buscando garantir sua efetividade;
9.5.6.2. adoção de meios de comunicação não digitais naquelas localidades em que seja identificada tal necessidade, com vistas a assegurar a troca de informações com escolas onde a infraestrutura de conectividade é limitada ou inadequada;
9.5.6.3. adoção de ações que tragam clareza aos gestores das escolas sobre os canais de comunicação e as orientações referentes à solicitação de atendimento da escola, manutenção e suporte técnico dos serviços de conectividade fornecidos pelas iniciativas federais;
9.5.6.4. estímulo a mecanismos que incentivem as escolas a adotarem canais de comunicação e contatos de referência institucionais, em vez do uso de dados pessoais dos gestores escolares;
9.5.6.5. promoção de ajustes na estrutura do processo de comunicação institucional, de forma a organizar, consolidar e tornar acessíveis e transparentes aos envolvidos os dados referentes aos

ofícios enviados recorrentemente às escolas e a seus representantes no contexto das ações e iniciativas de conectividade;
9.5.6.6. adoção, de forma normatizada e amplamente divulgada, de mecanismos que viabilizem a troca de informações estruturadas e recorrentes com demais atores relevantes para o tema, como agentes da comunidade escolar, da sociedade civil e do setor privado, assegurando a participação colaborativa recorrente e o recolhimento e a incorporação de contribuições feitas por esses atores na política pública de conectividade escolar;
9.5.7. adote medidas para aprimorar os mecanismos de registro, consolidação e formalização dos atos e processos decisórios relacionados à gestão da política pública de conectividade nas escolas, em consonância com o princípio da eficiência e as boas práticas de gestão e governança institucionais;
9.5.8. avalie, junto com a Casa Civil da Presidência da República, a possibilidade de edição de normativo com força vinculante que determine a obrigatoriedade de adoção das diretrizes, dos parâmetros técnicos e das orientações da Enec, ou de outra instância de coordenação que venha a substitui-la, na formulação e na implementação de políticas federais de conectividade escolar, em consonância com o disposto no art. 4º, inciso X, do Decreto 9.203/2017, no Referencial Básico de Governança do TCU, no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU e no Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal;
9.5.9. avalie a possibilidade de promover ajustes nos casos concretos identificados pela fiscalização na seção 3.6 do relatório de auditoria (peça 307), em que não houve a adoção integral e uniforme dos parâmetros técnicos da Enec nas iniciativas federais de conectividade nas escolas públicas, inclusive aquelas decorrentes de obrigações regulatórias e de compromissos extrajudiciais;
9.5.10. avalie incluir, como parte do monitoramento da Enec, informações que enderecem as lacunas e oportunidades de melhoria apontadas na seção 3.7 do relatório de auditoria quanto à base de dados de monitoramento da Enec, em consonância com o disposto no art. 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), art. 29 da Lei 14.129/2021, art. 3º do Decreto 8.777/2016 e no documento "Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante";
9.5.11. compatibilize os níveis de classificação da escola no indicador "Escolas Conectadas" aos desafios de conectividade elencados na Cartilha Escolas Conectadas, desenvolvida no âmbito da Enec, de modo a dar clareza e transparência quanto à deficiência de conectividade de cada estabelecimento de ensino, sem a necessidade de análises complementares, atendendo à característica de especificidade, recomendada aos indicadores, conforme o documento "Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante", e às diretrizes de clareza e transparência expressas no art. 4º do Decreto 9.203/2017 e no art. 5º da Lei 12.527/2011;
9.5.12. estabeleça, em conjunto com os gestores das iniciativas federais de conectividade nas escolas, a definição de critérios de priorização para os atendimentos, de modo que sejam padronizados e propiciem a universalização da conectividade com prioridade no atendimento às comunidades mais vulneráveis, fomentando a equidade de oportunidades de acesso às tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem, prevista no art. 2º, inciso II, do Decreto 11.713;
9.6. recomendar ao MEC, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
9.6.1. identifique as causas de menor alcance da Política de Inovação Educação Conectada (Piec) em algumas unidades da federação, no que diz respeito ao aspecto de conectividade nas escolas, conforme dados da Enec, e avalie a possibilidade de estabelecer critérios ou condições diferenciadas na seleção de escolas beneficiárias de conectividade, para aumentar o atendimento de unidades educacionais localizadas nas regiões menos assistidas, com o intuito de promover a equidade das condições entre as escolas públicas da educação básica para uso pedagógico da tecnologia, em consonância com o art. 3º, inciso I, da Lei 14.180/2021;
9.6.2. implemente mecanismos de controle da execução dos recursos da Lei 14.172/2021 pelos estados e pelo Distrito Federal, visando assegurar o cumprimento das ações pactuadas nos Planos de Ação

previstos no art. 6-A da Lei 14.172/2021, com especial atenção ao atendimento do público prioritário definido no art. 2º, §1º, da Lei 14.172/2021;

9.6.3. avalie, junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a adequação do padrão inserido no Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar, relativamente à presença de internet banda larga, buscando compatibilizar os critérios da referida pesquisa com aqueles estabelecidos para a política pública de conectividade nas escolas, em consonância com o art. 3º, inciso III, do Decreto 9.203/2017;

9.7. recomendar ao MEC, no papel de Secretaria-Executiva do CE-Enec, conforme art. 7º, § 9º, do Decreto 11.713/2023, ao MCOM e à Anatel, na qualidade de gestores de iniciativas federais de conectividade nas escolas, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.7.1. revisem, em conjunto, o processo e os critérios atualmente utilizados na alocação de recursos públicos entre unidades escolares e as iniciativas que compõem a política pública de conectividade nas escolas, atualizando e ampliando do escopo de atuação da Enec dentre as iniciativas vigentes e evitando a concentração de recursos e de ações públicas em iniciativas que atendem apenas a determinados desafios da infraestrutura, com vistas a garantir a eficiência da atuação do Estado prevista no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, além do art. 5º, inciso III, do Decreto 9.203/2017;

9.7.2. no processo de alocação de recursos públicos e de direcionamento do atendimento das unidades escolares entre as iniciativas federais, estabeleçam procedimentos que incorporem o exame continuado do custo-benefício da tecnologia adotada na solução de conectividade de cada escola (satélite ou terrestre, incluindo rádio), bem como revisem periodicamente os atendimentos já realizados quanto a esse mesmo aspecto, com vistas a garantir a eficiência da atuação do Estado prevista no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, além do art. 5º, inciso III, do Decreto 9.203/2017;

9.7.3. avaliem, de forma geral, os custos envolvidos nos projetos e serviços atrelados às iniciativas federais vigentes, promovendo comparabilidade entre seus valores, dando transparência e atuando sobre possíveis discrepâncias, além de estabelecer parâmetros financeiros de referência sobre os custos de se conectar escolas em diferentes condições, de modo a orientar a alocação dos recursos públicos da política pública de maneira eficiente, em consonância com o art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei 9.784/1999, o art. 5º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 e o art. 10 do Decreto 11.713/2023;

9.8. recomendar ao MEC, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote medidas estruturantes para fortalecer a capacidade institucional da equipe responsável pela articulação e pelo acompanhamento das políticas públicas de conectividade nas escolas, considerando: a aplicação da metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) desenvolvida pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); a ampliação do quadro técnico de pessoal; mecanismos de retenção e motivação da equipe; e elaboração de plano de capacitação, com vistas a atuar em consonância com as boas práticas de governança institucional elencadas nos referenciais do TCU e de outros órgãos relevantes;

9.9. recomendar ao MCOM, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.9.1. regulamente a destinação de equipamentos recondicionados a escolas públicas, no âmbito do Programa Computadores para Inclusão, em atendimento ao disposto no art. 4º, §4º, da Lei 14.479/2022, e promova a interlocução com as ações do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (CE-Enec) na seleção das escolas beneficiárias;

9.9.2. avalie a viabilidade de incluir a instalação da versão em firmware do medidor "Educação Conectada" como parte da obrigação de fornecimento da prestadora contratada no âmbito do Gesac, e de qualquer outra iniciativa sob sua coordenação que preveja a entrega de elementos de conectividade às escolas, devendo os gestores das iniciativas informar ao CE-Enec, por meio dos relatórios de acompanhamento bimestrais, as unidades escolares em que não for possível a instalação

do medidor "Educação Conectada", informando, nesses casos, os dados das velocidades aferidas por sistemas próprios das prestadoras;

9.9.3. estabeleça controle centralizado das solicitações recebidas do Gesac e normatize os critérios de priorização no atendimento das solicitações para estabelecimentos de ensino, de modo a garantir o atendimento nas localidades com oferta inadequada de acesso à internet, independentemente da forma de solicitação, com base no art. 2º, parágrafo único, inciso I, da Lei 9.998/2000, e no art. 9º, inciso I, do Anexo da Portaria MCOM 2.460, de 23 de abril de 2021;

9.10. recomendar ao MEC, MCOM, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que considerem incluir em futuros editais compromissos regulatórios e normativos associados aos programas de conectividade nas escolas, mecanismos que assegurem eventuais atualizações dos parâmetros técnicos estabelecidos, garantindo a sustentabilidade das iniciativas a longo prazo e sua compatibilização com os padrões estabelecidos pela Enec e por suas evoluções;

9.11. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a iniciar diálogo com o MEC, na qualidade de Secretaria-Executiva do CE-Enec, com o objetivo de avaliar a oportunidade e a conveniência da celebração de Compromisso Cidadão, para que, junto com a sociedade, sejam pactuadas ações específicas e estabelecidas as bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes na política pública de conectividade nas escolas;

9.12. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) a realizar o monitoramento das determinações e recomendações proferidas no presente acórdão;

9.13. dar conhecimento do inteiro teor deste acórdão: à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, à Agência Nacional de Telecomunicações, às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Comunicação da Câmara dos Deputados, às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática e de Comunicação e Direito Digital do Senado Federal;

9.14. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de fiscalização coordenada pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) destinada a avaliar a política de conectividade das escolas públicas no país, com foco nas iniciativas do governo federal para prover infraestrutura de acesso digital nas unidades de educação básica, de modo a viabilizar o uso de tecnologias da informação e de comunicação como ferramentas de apoio ao processo de ensino e aprendizagem.*

2.1. *A auditoria decorreu do item 9.4 do Acórdão 2.082/2023-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia, que instituiu acompanhamento para avaliar a aplicação dos recursos do Leilão 5G em ações de universalização do acesso à internet em banda larga nas escolas públicas brasileiras. A iniciativa insere-se em um contexto de elevados investimentos federais em infraestrutura digital para a educação, estimados em cerca de R$ 9,6 bilhões, oriundos de fontes como o Leilão 5G, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), a Política de Inovação Educação Conectada (Piec) e a Lei da Conectividade.*

2.2. *A infraestrutura digital nas escolas constitui tema historicamente presente nas iniciativas governamentais voltadas à educação brasileira, com programas implementados desde a década de 1980. Mais do que garantir acesso à internet, essa atuação busca promover inclusão, abrangendo a qualidade da conexão, o desenvolvimento de competências digitais e o uso da tecnologia para a produção de conhecimento. O governo federal estabeleceu a meta de conectar todas as escolas públicas de educação básica até 2026, em objetivo incorporado ao Novo PAC.*

2.3. *Apesar dos esforços, dados do Censo Escolar de 2024 evidenciaram desafios relevantes, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste. Cerca de 20% das escolas ainda não possuíam acesso à internet, enquanto parcela significativa das instituições, especialmente municipais, não utilizava a*

conectividade como ferramenta pedagógica. Também foram identificadas carências de equipamentos, como computadores e tablets, comprometendo o aproveitamento educacional das tecnologias.

2.4. *Diante da relevância social e da materialidade dos recursos envolvidos, o TCU avaliou a articulação e a sustentabilidade das ações federais de conectividade escolar. A análise buscou verificar se as iniciativas estão alinhadas para prover às unidades acesso adequado à internet, redes Wi-Fi e equipamentos, visando contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais.*

2.5. *A auditoria concentrou-se na Estratégia Nacional das Escolas Conectadas (Enec), instituída pelo Decreto 11.713/2023. Embora essa não seja uma ação de implantação direta de infraestrutura, a Enec desempenha papel central na governança, reunindo diversos órgãos e entidades para coordenar esforços voltados à universalização do acesso digital nas escolas, à promoção da equidade no acesso às tecnologias e ao fortalecimento da aprendizagem e da gestão educacional.*

2.6. Foram identificados os seguintes achados (peça 307, p. 9):

3.1 Inexistência de um plano de implementação formalizado e completo da política pública de conectividade nas escolas.

3.2 Ausência de obrigatoriedade de vinculação das iniciativas federais de conectividade às decisões da instância de coordenação da política pública.

3.3 Deficiências na alocação de recursos públicos entre as iniciativas governamentais, gerando ineficiências e impactando a efetividade da atuação pública.

3.4 Ausência de mecanismos estruturados que assegurem a participação ativa dos entes federativos no direcionamento da política pública, bem como a incorporação efetiva das contribuições da comunidade escolar e de outros atores relevantes.

3.5 Ausência de efetividade dos instrumentos de comunicação e de ferramentas de transparência para acompanhamento das atividades e resultados da política pública.

3.6 Incorporação dispersa, parcial e não uniforme dos parâmetros estabelecidos pela instância de coordenação da política pública nas iniciativas de conectividade.

3.7 Inconsistências e carência de informações na base de monitoramento da Enec.

3.8 O indicador "Escolas Conectadas" não reflete a realidade da conectividade escolar.

3.9 Avaliação do alinhamento estratégico das iniciativas à Estratégia Nacional de Escolas Conectadas

3.10 Sobreposição de atendimentos das unidades escolares e lacuna no atendimento do elemento rede interna limitam a efetividade da política de conectividade.

3.11 Desarticulação e lacunas na condução do eixo de dispositivos comprometem a efetividade da política de conectividade escolar.

3.12 Fragilidades técnicas, financeiras, normativas e operacionais comprometem a sustentabilidade da política pública.

3.13 Critérios de priorização insuficientes e seleção de beneficiários em desconformidade com as regras definidas para redução das desigualdades de acesso à internet nas escolas.

2.7. O relatório de fiscalização propôs expedir determinações e recomendações ao Ministério da Educação (MEC), ao Ministério das Comunicações (MCom), à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e à Casa Civil, dentre outros órgãos, com vistas ao aprimoramento da governança, do planejamento, da transparência, do monitoramento e da coordenação das iniciativas de conectividade escolar (peça 307, p. 174-181).

2.8. As medidas sugeridas contemplam o fortalecimento da Enec, o aperfeiçoamento dos critérios de priorização e alocação de recursos, a correção de inconsistências nas bases de dados, o aprimoramento dos indicadores de desempenho, o fortalecimento da participação dos entes federativos e a adoção de providências destinadas a assegurar maior efetividade e sustentabilidade à atuação governamental. Propôs-se, ainda, dar ciência da deliberação aos órgãos e entidades interessados e encerrar o processo (peça 307, p. 174-181).

2.9. O diretor da unidade técnica apresentou despacho propondo ajustes pontuais nas deliberações, com o objetivo de consolidar encaminhamentos correlatos, adequar a atribuição de

responsabilidades entre os órgãos envolvidos e incluir proposta de autorização para eventual análise de viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão no âmbito do monitoramento das ações de conectividade escolar (peça 310).

2.10. O relator, Min. Antonio Anastasia, concordou com as proposições da AudComunicações, por entender que elas contribuem para o aperfeiçoamento da atuação governamental. Destacou, ainda, persistirem obstáculos relevantes à consolidação de um modelo de conectividade escolar universal, equitativa, efetiva e sustentável (peça 312).

2.11. O Tribunal acolheu tais entendimentos por meio do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, relator Min. Antonio Anastasia (peça 311).

2.12. Neste momento, a recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de pedido de reexame (peça 331).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 333 e do despacho de peça 337.

É de se citar que despacho do relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, concedeu efeito suspensivo para os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.5, 9.1.5, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12, 9.6.2, 9.7.1, 9.7.2 e 9.7.3 do julgado ora recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. *O presente exame contempla, em essência, uma alegada impossibilidade de cumprir as deliberações propostas por ausência de atribuições legais, disponibilidade restrita de dados e impossibilidade de impor obrigações a terceiros. Para facilitar a compreensão, o exame será realizado de forma individualizada, por item recorrido.*

4.2. *Não será feita análise sobre ocorrência ou não da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas da União, consoante dispositivos da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria, tendo em vista inexistir no âmbito do julgado recorrido qualquer pretensão punitiva ou ressarcitória.*

5. ***Item 9.1.1 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

5.1. *A recorrente defende que a deliberação impõe obrigação de transparência incompatível com a natureza preparatória dos documentos produzidos no âmbito do Comitê Executivo (CE) da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas.*

5.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a determinação parte de premissa incompatível com a dinâmica de funcionamento do CE/Enec, ao pressupor versões definitivas e estabilizadas de documentos preparatórios antes das reuniões, quando esses permanecem sujeitos a ajustes e validações internas (peça 331, p. 3-4);

b) os deveres de transparência e publicidade aplicam-se aos atos já formalizados, não havendo que se impor obrigação materialmente inexequível relacionada à obrigatoriedade de divulgação antecipada de documentos referentes a reuniões futuras (peça 331, p. 3-4).

<u>Análise:</u>

5.3. *A determinação não impõe a divulgação antecipada de minutas ou propostas ainda sujeitas à validação pelos membros do CE/Enec. O dispositivo recorrido determina, no prazo de 60 dias, a publicação das atas das reuniões realizadas e dos documentos que embasaram as respectivas discussões, bem como a divulgação tempestiva desses mesmos registros em relação às reuniões futuras, ou seja, após sua efetiva utilização no processo decisório, em caráter prospectivo.*

5.4. *A interpretação defendida pela recorrente, no sentido de que o acórdão exigiria publicidade prévia de documentos preparatórios, amplia indevidamente o seu alcance. O objetivo da medida é assegurar transparência quanto aos fundamentos técnicos e institucionais que subsidiaram as deliberações do Comitê Executivo, e não interferir na fase interna de elaboração dos documentos.*

5.5. *A deliberação recorrida foi prolatada em contexto no qual a auditoria identificou atrasos na publicação das atas das reuniões do Comitê Executivo, bem como a não disponibilização dos*

estudos, apresentações e demais documentos que subsidiaram as decisões adotadas, mesmo após sua realização (peça 307, p. 77-83). Tais circunstâncias comprometem a transparência do processo decisório, dificultando o acompanhamento das deliberações e a compreensão dos respectivos fundamentos por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

5.6. *A equipe de auditoria registrou, por exemplo, que atas de reuniões faziam referência a estudos e apresentações que não estavam acessíveis ao público, além de decisões relevantes cujos documentos de suporte somente puderam ser obtidos mediante diligências específicas (peça 307, p. 78). Nesse contexto, a atuação do Tribunal busca sanar deficiência concreta, e não criar obrigação incompatível com a dinâmica de funcionamento do colegiado.*

5.7. *Embora não se exija a divulgação de documentos sujeitos a discussão e validação interna, os princípios da publicidade e da transparência impõem a necessidade de garantir acesso aos processos, atividades, decisões e respectivos fundamentos da política pública, especialmente em contexto de governança multissetorial e de elevado volume de recursos públicos envolvidos.*

5.8. *Por fim, a divulgação dos documentos efetivamente utilizados nas discussões do CE/Enec, juntamente com as atas correspondentes, não compromete o processo deliberativo nem impede ajustes. Ao contrário, constitui medida compatível com os princípios da publicidade e da transparência, contribuindo para o controle social e para a compreensão das decisões adotadas, razão pela qual se propõe rejeitar os argumentos apresentados.*

6. ***Item 9.1.2 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

6.1. *A recorrente defende que a determinação desconsidera os mecanismos de transparência e divulgação de informações já existentes no âmbito da política pública.*

6.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) já existem mecanismos de divulgação das informações sobre a política pública, especialmente por meio do portal "escolas conectadas", razão pela qual a determinação teria desconsiderado as medidas de publicidade já adotadas pelo MEC e deveria ser revista ou adequada à estrutura atualmente existente (peça 331, p. 4-5);

b) embora seja possível aprimorar as ferramentas de transparência, não é correto partir da premissa de ausência de divulgação ou de deficiência generalizada no acesso ao conteúdo, estando as informações estruturadas e acessíveis (peça 331, p. 4-5);

<u>Análise:</u>

6.3. *Preliminarmente, é necessário esclarecer que o Relatório de Fiscalização 72/2024 já reconheceu a existência de iniciativas de transparência mantidas pelo MEC, inclusive por meio do portal "escolas conectadas", com a disponibilização de orientações, resoluções, documentos de referência, manuais e notícias relacionadas à estratégia (peça 307, p. 77).*

6.4. *Ocorre que a determinação não decorreu de ausência absoluta de divulgação, mas sim de lacunas nos instrumentos existentes. Conforme consignado pela AudComunicações, as informações da política pública encontravam-se dispersas, incompletas e sem a consolidação necessária para permitir adequada compreensão da atuação governamental, de seus objetivos, metas, responsabilidades, fontes de financiamento e resultados alcançados (peça 307, p. 80-90).*

6.5. *A equipe de auditoria verificou que a fragmentação das informações entre diferentes iniciativas dificultava o acesso da política pública como um todo, comprometendo a clareza, a uniformidade e a confiabilidade dos dados. Registrou-se que os canais de divulgação estavam sujeitos a descontinuidades e alterações decorrentes das particularidades de cada programa (peça 307, p. 80), circunstância incompatível com as exigências de uma política multissetorial.*

6.6. *Merece destaque que, mesmo após o lançamento do painel de monitoramento da Enec, em 30/9/2025 (peça 307, p. 80), considerado um avanço pela equipe de auditoria, permaneceram ausentes diversos elementos reputados essenciais para o controle social, razão pela qual foi proposta a adoção de medidas adicionais. O reconhecimento de avanços não impede o Tribunal de apontar as insuficiências remanescentes.*

6.7. *Ressalta-se que a recorrente não apresentou novo elemento de que tenha garantido a transparência da política pública, mediante dados de conectividade escolar, objetivos, metas, público-alvo, critérios de atendimento, serviços oferecidos, parâmetros de qualidade, cronogramas de execução, responsáveis, indicadores de monitoramento, custos e fontes de financiamento, de forma a justificar a reforma do item 9.1.2 do julgado recorrido.*

6.8. *No entanto, ainda que tivesse comprovado, tal fato não conduziria automaticamente à reforma da deliberação. A análise recursal destina-se a verificar a legalidade, a razoabilidade e a adequação da determinação impugnada, e não a aferir o grau de atendimento de suas exigências. A avaliação quanto à suficiência, abrangência e conformidade das providências eventualmente adotadas constitui matéria própria da fase de monitoramento, a ser examinada pela unidade técnica competente.*

6.9. *Dessa forma, não se identificam elementos aptos a justificar a exclusão, revisão ou adequação da determinação expedida no item 9.1.2 do acórdão recorrido, sugerindo-se rejeitar as alegações apresentadas.*

7. ***Item 9.1.3 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário (incluindo subitens 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.5)***

7.1. *A recorrente defende que a determinação exige a divulgação de informações cuja disponibilidade, correlação técnica ou contextualização não estão asseguradas em todos os casos.*

7.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a determinação do subitem 9.1.3.1 parte da premissa de que há correspondência confiável entre os dados de velocidade contratada e velocidade medida no ponto de uso, mas isso não ocorre em todos os casos, de modo que essa divulgação conjunta dessas informações deveria ficar condicionada à comprovação de correlação técnica, para evitar interpretações equivocadas sobre os serviços prestados (peça 331, p. 5-6);

b) a determinação do subitem 9.1.3.2 utiliza como referência a quantidade de pontos de acesso wi-fi instalados, mas esse quantitativo possui caráter orientativo como apoio ao planejamento das redes, variando conforme características técnicas dos equipamentos utilizados, de modo que a sua divulgação pode gerar informação descontextualizada e tecnicamente imprecisa, levando a conclusões equivocadas (peça 331, p. 6);

c) a determinação do subitem 9.1.3.5 pressupõe a disponibilidade, pelo MEC, de informações completas e atualizadas sobre a contratação e a entrega dos serviços, mas isso não ocorre em diversas situações, em razão da execução descentralizada da política, de modo que a divulgação não deveria ser irrestrita, mas apenas nos casos em que os dados estiverem disponíveis e passíveis de consolidação (peça 331, p. 6).

<u>Análise:</u>

7.3. *Quanto ao subitem 9.1.3.1, a determinação não parte da premissa de identidade absoluta entre velocidade medida e contratada, tampouco objetiva estabelecer relação automática de causalidade entre elas. Seu propósito é conferir maior transparência à conectividade de cada escola, mediante a disponibilização conjunta de dados complementares que permitam aos gestores, órgãos de controle e à sociedade avaliar a efetividade das soluções implementadas.*

7.4. A própria auditoria registrou que o painel de monitoramento da Enec já disponibilizava, por escola, informações como a velocidade monitorada em comparação com a recomendada e a instalação do medidor da estratégia, reconhecendo a relevância desses para o acompanhamento da política pública (peça 307, p. 80). Não se trata, portanto, de inovação metodológica introduzida pelo Tribunal, mas do aperfeiçoamento de mecanismos já adotados:

405. A referida ferramenta representa uma evolução na transparência da política pública em tela, permitindo uma visão geral do indicador Escolas Conectadas e de parte dos desafios de conectividade no Brasil e suas regiões e municípios. Também é possível visualizar esses parâmetros por escola, o que inclui informações sobre a instalação do medidor da Enec, velocidade monitorada em

comparação com a recomendada, e a quantidade de dispositivos disponíveis na escola, informações essas indispensáveis para o acompanhamento e controle da política pública.

406. No entanto, observa-se a ausência de outras informações primordiais para a devida transparência da situação das unidades de ensino e a necessidade de melhorias quanto ao acesso aos dados para fins de controle social.

7.5. Eventual necessidade de contextualização técnica dos dados não constitui fundamento para afastar sua divulgação. Ao contrário, caso existam limitações metodológicas ou fatores que influenciem a comparação entre velocidade contratada e velocidade medida, tais circunstâncias podem e devem ser explicitadas nos próprios instrumentos de divulgação, sem prejuízo do acesso a informações subjacentes, com o objetivo de fortalecer o controle social.

7.6. Em relação ao subitem 9.1.3.2, a recorrente argumenta que a quantidade de pontos de acesso wi-fi possui caráter meramente orientativo e pode variar. Todavia, a determinação não atribui ao indicador a condição de métrica única para aferir a qualidade da conexão. Seu propósito é ampliar a transparência acerca da infraestrutura disponibilizada às escolas, fornecendo subsídio adicional para a compreensão das condições de conectividade, especialmente quando analisado em conjunto com a cobertura interna, a distribuição do sinal e as condições de acesso dos usuários.

7.7. Cumpre observar que a auditoria identificou fragilidades relacionadas justamente à transparência e ao acompanhamento das condições efetivas de conectividade das escolas, destacando a necessidade de ampliação da base informacional disponível para fins de controle social. Nesse contexto, a divulgação de dados sobre a infraestrutura instalada contribui para uma maior visibilidade às soluções implementadas, sem impedir o acréscimo de esclarecimentos técnicos pertinentes.

7.8. Ademais, a comparação entre o quantitativo instalado e parâmetros de referência constitui elemento objetivo e relevante para o planejamento, o monitoramento e o controle social da política pública. O art. 4º, § 3º, da Resolução CE-ENEC 3/2024 recomenda a instalação de um ponto de acesso para cada dois ambientes escolares, referencial demonstrado na auditoria (peça 307, 84-88).

7.9. No que se refere ao subitem 9.1.3.5, o fato de o MEC não dispor, em todos os casos, de dados completos e atualizados sobre a contratação e a prestação dos serviços, em razão da execução descentralizada da política pública, não afasta a pertinência da determinação. Uma das fragilidades identificadas na governança da política pública consistiu precisamente na dispersão de informações entre diferentes iniciativas e atores, bem como na ausência de mecanismos capazes de consolidar elementos relevantes para o monitoramento da conectividade escolar.

7.10. A determinação busca enfrentar esse problema estrutural, promovendo maior integração, transparência e disponibilidade de informações sobre a execução da política. Além disso, a redação da deliberação não exige a divulgação de dados inexistentes ou inacessíveis ao gestor, mas impõe a adoção de medidas destinadas a tornar públicas as questões relevantes relacionadas à situação das escolas e às iniciativas de conectividade.

7.11. Ademais, a própria redação do subitem 9.1.3.5 não corrobora a interpretação defendida pela recorrente. Não se exige que o MEC disponibilize, para cada escola, informações detalhadas sobre contratos, medições ou outros elementos operacionais eventualmente mantidos por terceiros. O comando limita-se a determinar a divulgação do prazo para atendimento da unidade escolar, incluindo a previsão e a efetiva data de entrega do objeto da iniciativa a ela vinculada, bem como a data de término dos serviços continuados eventualmente prestados.

7.12. Trata-se, portanto, de registro relacionado ao cronograma de atendimento e à execução das ações destinadas a cada escola beneficiária, e não de exigência de acesso irrestrito a bases de dados operacionais ou contratuais cuja obtenção possa depender de instrumentos jurídicos específicos. Assim, a alegada indisponibilidade de determinadas informações não afasta a pertinência da medida nem demonstra a sua inexequibilidade.

7.13. A ausência de dados não deve resultar em omissões no painel de monitoramento. Pelo contrário, essa condição deve ser declarada de forma expressa, permitindo que gestores e sociedade

identifiquem claramente quais escolas estão atendidas, quais possuem previsão de atendimento e quais ainda não possuem qualquer iniciativa federal mapeada.

7.14. Logo, as alegações da recorrente evidenciam, quando muito, a necessidade de adequada contextualização das informações a serem divulgadas e de aperfeiçoamento dos mecanismos de consolidação de dados, mas não demonstram impropriedade ou inexequibilidade, a qual permanece alinhada aos objetivos de transparência, monitoramento e controle social.

8. ***Item 9.1.5 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

8.1. *A recorrente defende que a determinação desvirtua a finalidade metodológica do indicador "escolas conectadas", ao atribuir-lhe função de monitoramento operacional dos serviços.*

8.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) o indicador "escolas conectadas" não foi concebido para aferir a qualidade operacional do serviço de conectividade, como instrumento de monitoramento de desempenho contratual ou de cumprimento de acordos de nível de serviço, mas sim como instrumento estratégico de diagnóstico e acompanhamento da política pública (peça 331, p. 6-7);

b) a incorporação de medições pontuais de desempenho e de parâmetros voltados à fiscalização operacional compromete a consistência e a estabilidade metodológica do indicador, confundindo funções de planejamento com mecanismos de monitoramento contratual e de verificação da qualidade da prestação dos serviços (peça 331, p. 7)

<u>Análise:</u>

8.3. *A recorrente não contesta a relevância de se dar transparência às informações relacionadas à qualidade da conectividade, mas sustenta que o indicador "escolas conectadas" teria sido concebido exclusivamente como instrumento estratégico de diagnóstico e acompanhamento da política pública, não devendo incorporar elementos relacionados ao desempenho operacional.*

8.4. *A equipe de auditoria identificou limitações no modelo de monitoramento da Enec, destacando necessidade de melhoria na metodologia de coleta e tratamento da velocidade de download aplicada pelo indicador (peça 307, p. 96-100). Constatou-se, ainda, que informações relevantes para a avaliação dos resultados da política não eram contempladas de forma satisfatória pelas ferramentas então disponíveis (peça 307, p. 80-81 e 114).*

8.5. *O relator, Min. Antonio Anastasia, em seu voto, destacou (peça 312, p. 7-8):*

A base de dados utilizada pela Enec para monitorar a situação de conectividade das escolas apresenta diversas inconsistências, incompletudes e desatualizações, que comprometem sua confiabilidade. Entre os problemas identificados encontram-se: campos sem dados, classificações incompatíveis, variáveis sem registro de fonte ou periodicidade de atualização e dados desatualizados em relação à frequência prevista para sua coleta.

A base não permite identificar, com clareza, qual iniciativa é a responsável prioritária pelo atendimento de cada escola, quais escolas já manifestaram impedimento para receber determinada iniciativa, ou quais estabelecimentos utilizam efetivamente a internet para fins pedagógicos. Tais lacunas dificultam o diagnóstico preciso da situação das escolas e comprometem a alocação eficiente dos recursos, reduzindo a capacidade de identificação de sobreposições e duplicidades de atendimento.

(...) O indicador "Escolas Conectadas", desenvolvido pela Enec para monitorar os resultados da política, apresenta fragilidades metodológicas, que distorcem a avaliação da qualidade da internet nas escolas. A principal delas é a utilização da velocidade nominal contratada, registrada em sistemas, contratos e relatórios como referência para comparação com o mínimo pedagógico exigido, em vez da velocidade efetivamente medida no ponto de uso pelo Medidor Educação Conectada.

Os dados analisados pela equipe de fiscalização revelaram que, em 29,78% das escolas classificadas com "velocidade adequada", a velocidade máxima aferida pelo medidor nos últimos 180 dias foi inferior a 60% da velocidade declarada como referência pelo indicador, divergência considerada expressiva à luz dos critérios regulatórios da Anatel.

Quando se aplica a velocidade média aferida pelo medidor como critério de avaliação, o percentual de escolas com conexão adequada cai de 61,95% para apenas 16,98% do total. Além disso, aproximadamente 44% das escolas sequer possuem o medidor instalado e em funcionamento, o que impossibilita a verificação empírica da qualidade da conexão em quase metade dos estabelecimentos. O indicador também não distingue com clareza os diferentes desafios de conectividade, dificultando o direcionamento das escolas às iniciativas mais adequadas às suas necessidades específicas.

8.6. *Nesse contexto, a determinação não tem por objetivo converter o indicador "escolas conectadas" em instrumento de fiscalização contratual ou de aferição de acordos de nível de serviço. Busca, ao contrário, aperfeiçoar sua capacidade de representar a realidade da conectividade escolar e de subsidiar o monitoramento dos resultados efetivamente alcançados pela ação governamental, em consonância com os objetivos para os quais foi instituído.*

8.7. *A tese recursal parte de uma distinção rígida entre indicadores estratégicos e informações relacionadas ao desempenho dos serviços que não se mostra compatível com a lógica de avaliação de políticas multissetoriais. O monitoramento da efetividade de uma estratégia pressupõe não só conhecer a existência formal da infraestrutura instalada, mas também a verificação de elementos que permitam aferir se essa é capaz de atender às necessidades das unidades de ensino.*

8.8. *Ademais, a determinação recorrida não introduz variável inédita nem altera a finalidade do indicador. Ao contrário, parte do reconhecimento de que a velocidade de download já integra sua metodologia de avaliação, buscando apenas aperfeiçoar a forma aferição desse componente para que reflita, com maior fidelidade, as condições efetivamente experimentadas pelas escolas.*

8.9. *A deliberação mostra-se plenamente compatível com o art. 6º, parágrafo único, inc. I, II e III, do Decreto 9.203/2017, segundo o qual os mecanismos de governança devem contemplar formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.*

8.10. *Logo, não procede a tese de que a determinação desvirtuaria a finalidade do indicador "escolas conectadas", e propõe-se rejeitar as alegações recursais quanto a este item.*

9. ***Item 9.2 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

9.1. *A recorrente defende a tese de que a determinação atribui ao MEC competências técnicas e decisórias que não lhe foram conferidas pelo marco normativo da Enec.*

9.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) determinar ao MEC a elaboração de análises técnicas destinadas a fundamentar os parâmetros de conectividade por satélite adotados no âmbito da Enec, não se compatibiliza com a repartição de competências estabelecida pelo Decreto 11.713/2023, que atribui essa função ao Ministério das Comunicações (peça 331, p. 7-8);

b) a atuação do MEC deveria restringir-se às atribuições administrativas inerentes à sua condição de Secretaria-Executiva do CE-Enec, sendo que eventuais revisões dos parâmetros de velocidade ou dos critérios adotados pelo Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) dependem de estudos técnicos específicos e de deliberação colegiada, não podendo ser presumidas (peça 331, p. 8).

<u>Análise:</u>

9.3. Preliminarmente, é importante esclarecer que essa alegação já foi trazida e refutada na fase de comentário dos gestores, e não foi apresentado elemento novo que justifique a sua revisão. Destaca-se o posicionamento da AudComunicações a respeito (peça 306, p. 106):

124. Em resposta, o TCU esclarece que a proposta também foi endereçada ao Ministério das Comunicações. Todavia, a responsabilidade do MEC sobre a providência deve ser mantida, uma vez que compete a esse órgão o planejamento, a orientação e a coordenação do processo de formulação e implementação de políticas públicas destinadas a promover a melhoria da educação pública básica, conforme o art. 13 do Decreto 11.691/2023.

125. Assim, ainda que o MEC conte com o apoio técnico do MCOM, da Anatel e de outros especialistas na tomada de decisão sobre as soluções de conectividade indicadas a escolas públicas,

esse órgão é o responsável por validar se os parâmetros técnicos adotados são fundamentados tecnicamente e adequados para a educação, como apontou o representante da Casa Civil na 3ª Reunião Ordinária do CE-Enec.

126. Logo, é necessário garantir que o MEC registre suas ponderações e concordância com quaisquer estudos que avaliem os impactos, nas atividades pedagógicas, das soluções de conectividade ofertadas por programas federais nos estabelecimentos públicos de ensino básico.

9.4. O julgado não transfere ao MEC a competência para definir unilateralmente referenciais técnicos de conectividade nem para substituir o MCom nas atribuições que lhe foram conferidas pelo marco normativo. O que se busca é que o Ministério participe, no âmbito de suas responsabilidades institucionais, do processo de avaliação dos critérios adotados, especialmente quando tais definições impactam diretamente a consecução dos objetivos educacionais.

9.5. Cumpre esclarecer que a auditoria identificou fragilidades relacionadas aos parâmetros utilizados para caracterizar escolas atendidas por conectividade via satélite, registrando a existência de situações em que os referenciais adotados poderiam não refletir adequadamente as necessidades reais das unidades de ensino (peça 307, p. 149-154). Nesse contexto, a determinação objetivou fomentar a produção de elementos que subsidiassem eventual reavaliação da metodologia empregada.

9.6. Além disso, a governança da Enec foi estruturada justamente com base na atuação coordenada de diferentes órgãos federais, entre os quais se destacam o MEC e o MCom. A participação do Ministério da Educação na análise dos impactos educacionais decorrentes das soluções adotadas para conectividade não representa invasão de competência alheia, mas manifestação natural de suas atribuições institucionais relacionadas à formulação, implementação e acompanhamento das políticas educacionais beneficiadas pela estratégia.

9.7. Não por outra razão, o Decreto 11.713/2023 instituiu a Enec como política pública de caráter multissetorial e transversal (art. 2º), atribuindo ao Ministério da Educação papel central em sua governança, por exemplo, com representante que coordena o Comitê Executivo (art. 7º). Além disso, o art. 11 do normativo estabelece expressamente que compete à pasta ministerial articular e coordenar as ações necessárias à consecução das finalidades da Enec junto aos demais entes.

9.8. Tanto é assim que foi o próprio Ministério da Educação, por meio do Ofício Circular 11/2025/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC, que solicitou a 1.204 escolas beneficiadas pelo Gesac esclarecimentos acerca do reduzido volume de tráfego diário registrado em suas conexões, tendo diversas unidades de ensino e secretarias de educação atribuído essa situação à ausência ou instabilidade do acesso à internet, bem como à inadequação da velocidade disponibilizada em relação às necessidades de utilização de cada estabelecimento (peça 307, p. 153).

9.9. Nesse contexto, não se mostra coerente com o Decreto 11.713/2023 a interpretação de que o MEC estaria impedido de participar de análises técnicas relacionadas a soluções de conectividade que impactam a estratégia. Embora determinados aspectos tecnológicos sejam objeto de expertise específica do MCom, a avaliação da adequação das alternativas adotadas às necessidades pedagógicas dos entes subnacionais demanda atuação articulada.

9.10. Logo, não procede a alegação de que a atuação do MEC deva restringir-se exclusivamente a funções administrativas decorrentes de sua condição de Secretaria-Executiva do CE-Enec. O exercício das funções de coordenação, acompanhamento e apoio técnico inerentes à estrutura de governança não se limita a atividades meramente burocráticas ou procedimentais.

9.11. O fato de eventuais alterações nos parâmetros de velocidade ou nos critérios empregados pelo Gesac dependerem de estudos especializados e de deliberação colegiada também não justifica o afastamento da medida. Seu objetivo é justamente subsidiar futuras decisões do CE-Enec com base em evidências. O comando não impõe a revisão automática de referenciais vigentes nem pressupõe resultado previamente definido, mas apenas exige seu adequado exame e fundamentação.

9.12. Assim, a deliberação não extrapola as competências do MEC nem interfere nas atribuições do MCom ou do Comitê Executivo, limitando-se a exigir fundamentação técnica adequada para decisões relevantes da Enec, razão pela qual não há justificativa para sua reforma.

10. ***Item 9.3 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

10.1. *A recorrente defende que a determinação impõe ao MEC obrigação de divulgar informações cujo acesso depende de instrumentos jurídicos específicos e foge à sua esfera de atuação.*

10.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) quando os contratos são celebrados diretamente pelas escolas ou pelas redes de ensino, o MEC não dispõe de meios jurídicos e operacionais para exigir o fornecimento de dados internos de medição ou informações operacionais coletados por sistemas próprios das prestadoras de serviços de conectividade (peça 331, p. 8-9);

b) disponibilização dessas informações depende da existência de vínculo jurídico que autorize o compartilhamento dos dados pelas prestadoras, razão pela qual a obrigação deveria ser condicionada à previsão contratual, regulatória ou outro instrumento equivalente, com aplicação prospectiva aos novos ajustes celebrados (peça 331, p. 9).

<u>Análise:</u>

10.3. *A determinação não impõe ao MEC o dever de obter informações cuja disponibilização seja juridicamente impossível, tampouco lhe atribui poderes de fiscalização contratual sobre ajustes celebrados por terceiros. Seu objetivo consiste em promover o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e transparência da política pública, mediante a ampliação da disponibilidade de dados relevantes para a avaliação da conectividade das escolas beneficiadas.*

10.4. *Conforme registrado na auditoria, a medida partiu da verificação de que muitas unidades ainda não possuíam o medidor "educação conectada", possivelmente em decorrência de que iniciativas de conectividade não estão exigindo a instalação do medidor como parte da entrega, não obstante previsão do art. 13, inc. I, do Decreto 11.713/2023 (peça 307, p. 101-102).*

10.5. A esse respeito, o relatório de fiscalização destaca (peça 307, p. 102-103):

526. Nessa linha, o MEC, em resposta à diligência realizada pelo TCU (peça 88, item b.13) apresenta alguns dos empecilhos observados, no âmbito da Piec, em relação à versão do medidor em software, o qual, como explicado, dependente da disponibilidade de um computador:

a) Escola não possui dispositivo (computador) para realizar a instalação do medidor; b) Instalação do medidor não foi concluída por bloqueio de firewall, sob gestão da Secretaria de Educação; c) Instalação do medidor não foi concluída por incompatibilidade de sistema operacional; d) Troca recente de computador na escola e o medidor ainda não foi instalado no equipamento novo; e) Gestor escolar não conseguiu realizar a instalação do medidor por lacunas em competências digitais; f) Escola não tem conexão com internet.

527. Quando questionado sobre as medidas adotadas para superar esses obstáculos, o MEC informou que a Enec vem incorporando a versão do medidor em firmware, instalado em algum equipamento de borda, como obrigação das operadoras que participam do Aprender Conectado e do Fust, o que dispensa a exigência do computador para aferição da velocidade e a articulação com cada unidade escolar individualmente, saneando a maioria dos problemas ora mencionados. Afirmou, ainda, que a estratégia atual é adotar esse modelo nas contratações centralizadas e, nos demais casos, incentivar a instalação da versão em software, embora mais susceptível a problemas e interrupções na coleta de dados (peça 131 – itens A.4 e K.1).

528. Sobre o tema, salienta-se que diversos equipamentos de rede passaram a integrar o Simet embarcado nativamente, como mostra a reportagem "Roteadores feitos no Brasil saem de fábrica com medidor de banda larga do NIC.br" (disponível em https://nic.br/noticia/namidia/roteadores-feitos-no-brasil-saem-de-fabrica-com-medidor-de-banda-larga-do-nic-br/, acesso em 28/5/2025). Essa pode ser uma alternativa para entes que possuam iniciativas próprias de conectividade ou para qualquer unidade escolar que planeje diretamente sua rede de acesso à internet. Sendo assim, o apoio do MEC na ampla divulgação e orientação técnica quanto a opções como essa torna-se essencial na busca por estender a cobertura de estabelecimentos com medidor, independentemente da disponibilidade de computadores.

529. Além disso, em analogia ao exemplo supracitado, pode-se avaliar a possibilidade de instalação prévia do software do medidor nos desktops e notebooks distribuídos em fornecimentos centralizados, como nas entregas dos programas Computadores para Inclusão, Conecta e Capacita e na ata de registro de preços desenvolvida pelo FNDE junto ao MEC.

10.6. A circunstância de parte dos contratos ser celebrada diretamente por estados, municípios ou unidades escolares não afasta a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta e consolidação de informações. Ao contrário, a fragmentação da execução da política pública reforça a importância da adoção de providências destinadas a ampliar a disponibilidade de dados que permitam avaliar seus resultados e sua efetividade.

10.7. Não procede a alegação de que a determinação somente poderia ser cumprida mediante a existência prévia de cláusulas contratuais específicas ou de instrumentos regulatórios que obriguem as prestadoras ao compartilhamento das informações. A deliberação não estabelece meio único ou previamente definido para a obtenção dos dados, tampouco pressupõe que o MEC possua, atualmente, acesso irrestrito a todos os elementos desejáveis, destacando expressamente a possibilidade de "outras medições reais" alternativa aos sistemas próprios das prestadoras.

10.8. Nesse contexto, não se impõe o acesso imediato a informações indisponíveis, admitindo-se medidas consideradas adequadas e juridicamente viáveis para ampliar a disponibilidade de dados relevantes. A escolha dos meios permanece inserida na esfera de discricionariedade administrativa dos órgãos responsáveis pela implementação da política. Ressalta-se, a recorrente em nenhum momento refutou a existência de outras formas de medição.

10.9. Dessa forma, não se verifica extrapolação das competências do MEC ou imposição de obrigação juridicamente inexequível, razão pela qual não há elementos aptos a justificar a reforma do item 9.3 do julgado recorrido.

11. ***Item 9.4 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

11.1. *A recorrente defende que a definição antecipada e integral das escolas beneficiárias do termo de autocomposição pode comprometer a efetividade e a flexibilidade da política pública.*

11.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a definição antecipada e integral das escolas beneficiárias do Termo de Autocomposição pode comprometer a efetividade da política pública, pois unidades previamente indicadas tendem a deixar de ser priorizadas por outras iniciativas federais de conectividade, mesmo quando o atendimento previsto ainda não tiver sido efetivamente implementado (peça 331, p. 9);

b) em razão dos prazos e das etapas próprias de execução do Termo, a seleção progressiva das escolas beneficiárias seria mais adequada à dinâmica operacional da política, permitindo ajustar o atendimento à capacidade de execução, evitar lacunas de cobertura e promover maior eficiência na alocação dos recursos públicos (peça 331, p. 9-10).

<u>Análise:</u>

11.3. *Uma das fragilidades identificadas na governança da Enec refere-se justamente à insuficiente transparência dos critérios utilizados para definição das escolas beneficiárias das diversas iniciativas de conectividade, circunstância que dificulta o acompanhamento das decisões administrativas, a coordenação entre os programas e a verificação da aderência das ações aos objetivos da política (peça 307, p. 40-44). A determinação recorrida busca enfrentar essa deficiência.*

11.4. *A interpretação defendida pela recorrente confunde a necessidade de transparência das diretrizes decisórias com a fixação antecipada e irreversível do universo de beneficiários. O comando do Tribunal não impede a realização de ajustes decorrentes da evolução da execução da política pública, nem restringe a capacidade da Administração de reavaliar prioridades diante de fatos supervenientes, limitações operacionais ou alterações de contexto.*

11.5. Ao contrário, a explicitação prévia dos critérios de seleção tende a favorecer a coordenação entre as diferentes iniciativas governamentais, reduzindo o risco de sobreposição de esforços e aumentando a previsibilidade do processo decisório. A ausência de instrumentos

claramente definidos e divulgados é que potencializa situações de ineficiência, duplicidade de atendimento ou lacunas de cobertura, em prejuízo da racionalidade da política pública.

11.6. Também não procede a alegação de que a seleção progressiva das escolas seria incompatível com a medida impugnada. Nada no teor da deliberação impede que a implementação do Termo de Autocomposição ocorra de forma gradual ou em etapas sucessivas, conforme as necessidades operacionais e a capacidade de execução dos responsáveis. A determinação limita-se a exigir que os parâmetros utilizados sejam previamente publicizados.

11.7. Ademais, a auditoria destacou a relevância da articulação entre as múltiplas iniciativas de conectividade escolar e a necessidade de aprimorar os mecanismos de governança, especialmente em razão da existência de diferentes fontes de financiamento e agentes executores (peça 307, p. 22, 26, 32 e 38). Nesse contexto, a publicidade das regras de priorização constitui instrumento essencial para promover maior integração entre os programas e melhor alocação dos recursos.

11.8. Por fim, eventual necessidade de revisão periódica das escolas elegíveis ou de adaptação dos critérios em função da dinâmica de execução do Termo de Autocomposição constitui aspecto inerente à gestão da política pública e não incompatibiliza a determinação recorrida. A existência de flexibilidade operacional não exclui a necessidade de transparência e previsibilidade.

11.9. Dessa forma, as alegações da recorrente não demonstram que a determinação comprometa a efetividade da política pública ou reduza sua capacidade de adaptação às circunstâncias concretas, razão pela qual se propõe rejeitar as alegações apresentadas.

12. ***Item 9.5.8 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

12.1. *A recorrente defende que a recomendação desconsidera avaliação institucional já realizada e propõe providência que extrapola a competência normativa do MEC.*

12.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a avaliação acerca da conveniência e da viabilidade jurídica de conferir caráter vinculante às diretrizes e aos parâmetros técnicos da Enec, já foi realizada no Decreto 11.713/2023, quando se optou por modelo de coordenação baseado na articulação e não em mecanismo compulsório de vinculação normativa (peça 331, p. 10);

b) a adoção de normativo com força vinculante para órgãos e entes federativos dependeria de previsão legal específica, tratando-se de providência que extrapola a esfera de competência do MEC (peça 331, p. 10).

<u>Análise:</u>

12.3. *Preliminarmente, é importante destacar que a deliberação recorrida propõe que o Ministério da Educação "avalie, junto com a Casa Civil da Presidência da República, a possibilidade de edição de normativo", sem impor obrigação quanto à edição de normativo.*

12.4. *A recomendação decorreu do cenário identificado na auditoria, no qual a Enec exerce papel predominantemente orientativo, sem mecanismos que assegurem suas diretrizes e decisões nos programas federais de conectividade escolar (peça 307, p. 40-44). Esse contexto resulta em decisões fragmentadas, baixa influência sobre programas relevantes, ausência de participação em deliberações estruturantes e risco de sobreposições, lacunas e desalinhamento com as necessidades pedagógicas.*

12.5. *Na hipótese da recorrente concluir, em análise conjunta com a Casa Civil, pela inviabilidade da edição do normativo, em razão do modelo de governança estabelecido pelo Decreto 11.713/2023, tal conclusão não afasta a pertinência da medida recomendada. Nessa hipótese, caberá ao MEC apresentar, no processo de monitoramento, os fundamentos que embasaram sua conclusão, os quais serão oportunamente analisados pela unidade técnica competente.*

12.6. *A deliberação não se fundamenta na premissa de que o modelo atualmente vigente seja ilegal ou incompatível com o marco normativo da estratégia. Seu objetivo é induzir reflexão e análise pelos órgãos competentes acerca da conveniência e da oportunidade de adoção de mecanismos capazes de robustecer a coordenação e a uniformidade da política pública, à luz das fragilidades constatadas durante a fiscalização.*

12.7. *A recomendação insere-se no contexto de aprimoramento do arranjo de governança, buscando estimular o exame de instrumentos que possam conferir maior coerência, estabilidade e alinhamento à implementação da política pública. Trata-se, portanto, de medida voltada ao exame de alternativas institucionais, e não da imposição de solução previamente definida.*

12.8. *Cumpre destacar que recomendações expedidas pelo Tribunal possuem natureza prospectiva e orientadora, destinando-se ao aperfeiçoamento da gestão pública. Diferentemente das determinações, elas não impõem obrigação jurídica de implementação da medida sugerida, e por isso, em regra, não geram sucumbência e não ensejam pretensão recursal:*

Em regra, as recomendações expedidas pelo TCU não geram sucumbência à parte e não ensejam pretensão recursal. Contudo, a aplicabilidade desse entendimento deve ser analisada em cada caso concreto. (Acórdãos 1.249/2020-TCU-1ª Câmara e 2.533/2015-TCU-Plenário, ambos relator Min. Bruno Dantas)

As recomendações formuladas pelo TCU têm caráter colaborativo e não coercitivo, respeitando-se ao jurisdicionado avaliar a oportunidade e a conveniência de adotá-las, razão pela qual não cabe recurso contra recomendação expedida pelo TCU. (Acórdão 1.265/2014-TCU-2ª Câmara, relator Min. Raimundo Carreiro)

12.9. *Ademais, a própria argumentação recursal confirma a relevância da questão ao reconhecer que a definição do modelo de governança da Enec envolve decisões institucionais e normativas complexas. É precisamente para subsidiar eventual reavaliação dessas escolhas, à luz da experiência acumulada na execução da política pública, que a recomendação foi formulada.*

12.10. *Dessa forma, entende-se que não há elementos que justifiquem a invalidação da deliberação recorrida, razão pela qual se propõe rejeitar as alegações apresentadas.*

13. ***Item 9.5.11 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

13.1. *A recorrente defende que a recomendação desconsidera a finalidade e a metodologia do indicador "escolas conectadas", bem como os mecanismos já existentes de consulta detalhada.*

13.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) o indicador "escolas conectadas" foi concebido como instrumento sintético de monitoramento, destinado a fornecer visão integrada dos desafios de conectividade enfrentados pelas escolas, de modo que a não desagregação de cada dimensão não compromete sua adequação metodológica nem sua finalidade (peça 331, p. 10-11);

b) o painel de monitoramento da Enec já disponibiliza mecanismos que permitem a consulta individualizada das diferentes dimensões da conectividade escolar, inexistindo deficiência de transparência ou necessidade de alteração estrutural do indicador nos termos propostos pela recomendação (peça 331, p. 11).

<u>Análise:</u>

13.3. *A recomendação não questiona a utilidade do indicador sintético nem propõe sua substituição por medidas desagregadas. Tampouco desconsidera a relevância de agregados para fins de monitoramento estratégico. O que se busca é ampliar a transparência e o potencial analítico das informações, permitindo melhor compreensão dos fatores que influenciam os resultados.*

13.4. *As fragilidades apontadas no relatório de fiscalização, notadamente: o agrupamento das categorias "não conectada ou sem energia adequada", a distinção entre os níveis 3 e 4, que separa situações com intervenções equivalentes do ponto de vista da infraestrutura de rede interna, e a ausência explícita da dimensão relativa à disponibilidade de dispositivos para uso pedagógico (peça 307, p. 100-101), evidenciam oportunidades de aprimoramento da clareza do indicador.*

13.5. *Conforme destacado pela equipe de auditoria, trata-se de ajustes internos a dados já existentes no âmbito da Enec, capazes de tornar mais inteligível a classificação das escolas e de qualificar a interpretação dos resultados sem comprometer a função sintética do instrumento.*

13.6. *Não procede a alegação de que a existência de recursos de consulta individualizada no painel tornaria desnecessária a recomendação, uma vez que o acesso a dados específicos não se confunde com a transparência sistematizada dos componentes que integram a métrica. O*

aperfeiçoamento proposto não decorre de falha metodológica, mas da necessidade de qualificar a utilidade, a inteligibilidade e a utilidade da informação.

13.7. *Ademais, a decomposição dos componentes não elimina o caráter sintético nem impede sua utilização do indicador como instrumento de monitoramento estratégico. Ao contrário, representa prática compatível com modelos modernos de governança, nos quais índices consolidados coexistem com mecanismos que permitem compreender seus pressupostos analíticos.*

13.8. *Cumpre reiterar que a recomendação possui natureza orientadora e prospectiva, sem impor alteração metodológica específica nem determinando a adoção de solução previamente definida. Seu propósito consiste apenas em estimular a avaliação de medidas capazes de ampliar a transparência e a utilidade das informações produzidas pela Enec, à luz dos achados da auditoria.*

13.9. *Dessa forma, as alegações não evidenciam a desnecessidade ou inadequação da recomendação recorrida, a qual permanece alinhada ao objetivo de aprimorar a transparência, a compreensão e a capacidade de monitoramento da política pública de conectividade escolar*

14. ***Item 9.5.12 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

14.1. *A recorrente defende a tese de que a recomendação desconsidera as especificidades das iniciativas integrantes da Enec e a inviabilidade de uniformização dos critérios de priorização*

14.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) as iniciativas integrantes da Enec já adotam critérios de priorização para o atendimento das escolas, definidos em função das características específicas de cada programa, de modo que a diversidade desses critérios decorre da heterogeneidade das iniciativas e não da ausência de coordenação ou planejamento (peça 331, p. 11-12);

b) o painel de monitoramento da Enec já disponibiliza mecanismos que permitem a consulta individualizada das diferentes dimensões da conectividade escolar, inexistindo deficiência de transparência ou necessidade de alteração estrutural do indicador nos termos propostos pela recomendação (peça 331, p. 11-12).

<u>Análise:</u>

14.3. *A recomendação não pressupõe que todas as iniciativas devam adotar parâmetros idênticos de seleção ou que as especificidades operacionais de cada programa devam ser desconsideradas. Tampouco propõe a uniformização dos processos decisórios relacionados à conectividade escolar. Seu objetivo consiste em promover maior convergência, transparência e coerência entre os critérios utilizados pelas diferentes iniciativas que integram a estratégia nacional.*

14.4. *A auditoria identificou que a existência de diretrizes próprias em cada iniciativa não tem sido suficiente para assegurar o alcance dos objetivos estratégicos da política nacional, especialmente no que se refere à redução das desigualdades. Foi observada baixa efetividade no atendimento das regiões mais carentes, discrepâncias entre o público prioritário previsto e o atendido, e alterações em instrumentos que reduziram o foco em escolas rurais e do Nordeste (peça 307, p. 158-171).*

14.5. *Esses achados não decorrem da falta de critérios, mas do baixo alinhamento entre eles e os objetivos de equidade que orientam a Enec. Nesse contexto, a atuação do Tribunal buscou evitar que diferenças excessivas ou insuficientemente coordenadas entre os parâmetros de priorização possam dificultar a otimização dos esforços públicos, aumentar o risco de duplicidade de esforços e comprometer a efetividade do atendimento às escolas mais necessitadas.*

14.6. *Frise-se que o art. 2º do Decreto 11.713/2023 estabelece que a Enec visa conjugar esforços de órgãos e entidades dos diferentes entes federados, de escolas, do setor empresarial e da sociedade civil para fomentar a equidade de oportunidades de acesso às tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem, cabendo nesse processo a articulação com gestores para a definição de parâmetros de seleção voltados à diminuição de desigualdades.*

14.7. *Conforme já frisado, a compatibilização de critérios não se confunde com sua padronização integral. É possível preservar as particularidades de cada programa e, ao mesmo tempo, adotar referenciais orientadores comuns ou mecanismos de coordenação que contribuam para maior coerência na seleção dos beneficiários. Busca-se harmonizar, e não de uniformizar.*

14.8. *Quanto à alegação de que os instrumentos atualmente existentes já permitiriam adequada visualização das informações relacionadas à conectividade escolar, tal argumento não refuta os fundamentos da recomendação. O objeto da deliberação não se limita à disponibilização de dados sobre a situação das escolas, mas a coordenação dos critérios utilizados para o estabelecimento das prioridades de atendimento no âmbito das diferentes iniciativas.*

14.9. Dado esse contexto, não se identificam elementos aptos a justificar a revisão da deliberação, propondo-se rejeitar as alegações em relação ao item recorrido.

15. ***Item 9.6.2 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

15.1. *A recorrente defende a tese de que a recomendação atribui ao MEC competências fiscalizatórias não previstas na Lei 14.172/2021.*

15.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a Lei 14.172/2021 atribuiu ao MEC funções relacionadas à transferência de recursos e ao apoio técnico aos entes federativos beneficiários, não lhe conferindo competência para exercer fiscalização direta da execução dos recursos ou das contratações realizadas pelos estados e pelo Distrito Federal (peça 331, p. 12-13);

b) a implementação de mecanismos ampliados de controle da execução dos recursos extrapolaria as competências legalmente atribuídas ao MEC, podendo gerar sobreposição com as atribuições dos órgãos de controle e dos próprios entes responsáveis pela gestão dos recursos, além de impor ao Ministério obrigações não previstas no marco normativo vigente (peça 331, p. 12-13).

<u>Análise:</u>

15.3. *A deliberação não atribui ao MEC poderes de fiscalização direta sobre contratos celebrados pelos entes subnacionais, nem determina que o Ministério substitua instâncias de controle interno, os tribunais de contas ou os próprios gestores locais no acompanhamento da regularidade das despesas realizadas. Seu objetivo consiste em incentivar o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento da política pública financiada com recursos federais.*

15.4. *A distinção é relevante porque monitoramento da execução e fiscalização da legalidade dos atos administrativos constituem atividades correlatas, mas não equivalentes. Enquanto a fiscalização pressupõe a verificação da conformidade jurídica dos atos praticados, o monitoramento busca verificar a implementação da política pública, avaliar resultados alcançados, identificar riscos e produzir informações que apoiem a tomada de decisão pelos gestores.*

15.5. *Em relação a esta deliberação, é importante esclarecer que na fase de comentário dos gestores, o MEC informou que já havia realizado análise dos planos de ação em função da repactuação estabelecida pela Lei 14.640/2023, bem como que já está monitorando a execução (peça 283, p. 19), ou seja, a recomendação está em linha com atividades já desempenhadas pelo órgão ministerial.*

15.6. *A equipe de auditoria reconheceu a existência desses instrumentos de acompanhamento, mas apontou divergências entre o atendimento previsto nos planos de ação e o efetivamente realizado, sobretudo quanto aos grupos prioritários do art. 2º, §1º, da Lei 14.172/2021 (como escolas indígenas e quilombolas). Destacou ainda que a Resolução FNDE 23/2023 atribui ao MEC o monitoramento da execução dos planos e que a Resolução 29/2024 exige que substituições de escolas preservem os critérios legais de priorização (peça 306, p. 111).*

15.7. *Não procede a alegação de que eventual fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento geraria sobreposição com as atribuições dos órgãos de controle. A recomendação não sugere a substituição das instâncias existentes, mas o aprimoramento da capacidade gerencial da administração para produzir informações, acompanhar a execução das iniciativas e identificar eventuais dificuldades que possam comprometer o alcance dos objetivos da política pública.*

15.8. *Cumpre reiterar que a recomendação possui natureza orientadora e prospectiva. Não impõe obrigação jurídica específica nem determina a adoção de modelo previamente definido de monitoramento. Limita-se a sugerir a avaliação de medidas capazes de aperfeiçoar o*

acompanhamento da aplicação dos recursos e dos resultados obtidos, preservando a discricionariedade administrativa quanto aos meios mais adequados para sua implementação.

15.9. *Ademais, interpretar que qualquer extensão da capacidade de acompanhamento da execução dos recursos seria equiparada a atividade fiscalizatória em sentido estrito reduziria indevidamente as atribuições de coordenação, avaliação e monitoramento próprias da gestão de políticas públicas financiadas com recursos federais.*

15.10. *Dessa forma, não se verifica qualquer atribuição ao MEC de competências fiscalizatórias estranhas ao marco legal aplicável. A recomendação recorrida limita-se a induzir o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e governança, em consonância com os achados da auditoria e com a necessidade de fortalecer a transparência e a efetividade da execução dos recursos públicos.*

16. ***Item 9.7.1 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

16.1. *A recorrente defende a tese de que a recomendação recai sobre atividade que já integra as competências permanentes e o funcionamento ordinário do CE-Enec*

16.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a revisão dos critérios de alocação de recursos e a articulação das iniciativas de conectividade escolar já integram as competências permanentes do CE-Enec, conforme previsto no Decreto 11.713/2023, que lhe atribui a definição de metas, parâmetros e referenciais técnicos para a implementação da política pública (peça 331, p. 13);

b) a recomendação recai sobre atividade que já vem sendo desempenhada de forma contínua no âmbito da governança do referido Comitê Executivo, podendo gerar interpretação equivocada de que inexistiria processo estruturado de coordenação e revisão, além de ocasionar sobreposição desnecessária de comandos (peça 331, p. 13).

<u>Análise:</u>

16.3. *Não se controverte quanto à existência formal de competência normativa ou de atribuições regimentais do CE-Enec, nos termos estabelecidos no Decreto 11.713/2023. A recomendação não se fundamenta em eventual lacuna jurídica ou estrutural do colegiado, mas em um déficit de efetividade institucional na coordenação da política pública.*

16.4. *A alegação de que a recomendação apenas reafirma atividades já desempenhadas desconsidera que os achados evidenciam justamente a insuficiência de coordenação estruturada e contínua entre as ações, com consequências concretas: sobreposição de escolas atendidas por diferentes programas, desalinhamento de critérios técnicos, assimetria de padrões de conectividade e fragilidade de integração sistêmica sobre a alocação de recursos (peça 307 p. 22, 38, 40-52).*

16.5. *Em termos de governança pública, a existência de competência formal não equivale à existência de mecanismos capazes de assegurar harmonização decisória interprogramas. O problema identificado possui natureza sistêmica, caracterizado pela coexistência de múltiplos programas com racionalidades próprias, cronogramas não convergentes e critérios heterogêneos, operando sob um arranjo de coordenação ainda insuficientemente vinculante e integrado.*

16.6. *Além disso, a preocupação de "sobreposição de comandos" não se sustenta. A recomendação não cria competências nem substitui estruturas existentes; ao contrário, busca justamente dar efetividade prática às competências já atribuídas ao CE-Enec, fortalecendo sua capacidade de coordenação e reduzindo a fragmentação decisória. Trata-se de aprimoramento de governança, não de duplicação de atribuições.*

16.7. *Por fim, não procede a interpretação de que a recomendação possa induzir a leitura de inexistência de coordenação no arranjo atual. O relatório não sustenta a inexistência de mecanismos de coordenação, mas evidencia sua fragilidade para enfrentar as distorções identificadas na execução da política. A recomendação decorre dessa lacuna de efetividade, e não implica negação abstrata das competências formalmente atribuídas ao comitê.*

16.8. *Desse modo, permanecem hígidos os fundamentos da deliberação no sentido de se aperfeiçoar os processos e critérios de alocação de recursos e de fortalecer a coordenação entre as*

iniciativas, de forma a assegurar maior complementariedade, eficiência e aderência aos objetivos de universalização da conectividade com uso pedagógico efetivo.

17. ***Item 9.7.2 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

17.1. *A recorrente defende a tese de que a revisão periódica da tecnologia adotada nos atendimentos já realizados é incompatível com a segurança jurídica, a continuidade dos serviços e a racionalidade operacional da política pública.*

17.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a revisão periódica dos atendimentos já realizados quanto à tecnologia de conectividade pressupõe a possibilidade de renegociação, substituição ou rescisão de contratos vigentes, medida que pode comprometer a segurança jurídica e acarretar custos adicionais, litígios e outras consequências decorrentes da alteração de avenças celebradas (peça 331, p. 13-14);

b) exame de custo-benefício das soluções tecnológicas já integra o processo decisório da política pública, sendo as tecnologias terrestres priorizadas sempre que tecnicamente viáveis, de modo que a substituição posterior de soluções já implementadas pode gerar descontinuidade dos serviços e prejuízos operacionais sem ganhos proporcionais de eficiência (peça 331, p. 13-14).

<u>Análise:</u>

17.3. *Cumpre esclarecer que a deliberação recorrida decorre de achado que evidencia fragilidades no desenho e na execução da política de conectividade escolar. Verificaram-se inconsistências na priorização entre tecnologias de acesso, com uso de soluções satelitais em contextos com indicativos de disponibilidade de infraestrutura terrestre mais eficiente, além da ausência de mecanismo sistemático de reavaliação dos atendimentos (peça 307, p. 52-55).*

17.4 Foi identificada parcela relevante de escolas atendidas por tecnologia baseada em satélite em áreas potencialmente cobertas por fibra óptica, bem como por estimativas de ganhos de eficiência alocativa associados à migração para redes terrestres (peça 307, p. 53-54). Nesse sentido, o dinamismo do setor de telecomunicações e a evolução da infraestrutura de conectividade reforçariam a necessidade de revisões periódicas das soluções.

17.5. As alegações recursais partem de uma premissa restritiva quanto ao alcance da recomendação ao associá-la a efeitos automáticos de revisão contratual, substituição de tecnologias ou ruptura de ajustes vigentes. Contudo, tal leitura não se sustenta à luz do conteúdo do item 9.7.2, que não estabelece comando de natureza impositiva nesse sentido.

17.6. Com efeito, a recomendação não implica nem impõe renegociação, rescisão ou substituição de contratos em execução, limitando-se a prever a avaliação periódica da adequação das tecnologias empregadas no âmbito da política pública. Trata-se de medida de natureza eminentemente avaliativa e prospectiva, voltada ao aprimoramento do ciclo de gestão, sem interferência automática sobre relações contratuais já constituídas.

17.7. A interpretação conferida pela recorrente confunde o âmbito da gestão da política pública com o regime jurídico contratual administrativo. O exame incide sobre a adequação das soluções tecnológicas ao longo do tempo, no âmbito do monitoramento da política, e não sobre a validade, eficácia ou continuidade dos instrumentos contratuais firmados, cuja alteração dependerá sempre de juízo administrativo específico, motivado e juridicamente fundamentado.

17.8. Nesse contexto, não há imposição de reavaliação com efeitos vinculantes ou disruptivos, mas sim a indução de prática de governança orientada a evidências atualizadas, compatível com ambientes tecnológicos dinâmicos, nos quais parâmetros de custo, desempenho e disponibilidade podem se alterar de forma relevante ao longo da execução da política.

17.9. Tampouco procede a afirmação de que o exame de custo-benefício já realizado no momento da contratação tornaria desnecessária a reavaliação posterior. Em políticas públicas de natureza continuada, a análise inicial não esgota o dever de monitoramento, justamente porque as condições técnicas e operacionais que fundamentaram a decisão original podem sofrer alterações significativas ao longo do tempo, afetando a adequação das soluções adotadas.

17.10. Por fim, não se sustenta a tese de que a possibilidade de descontinuidade dos serviços ou de custos adicionais inviabilizaria a recomendação. Tais variáveis não são ignoradas pelo modelo proposto; ao contrário, constituem elementos centrais a serem considerados em eventual reavaliação, justamente para evitar decisões descoladas da realidade operacional e econômica da política.

17.11. À vista disso, as razões recursais não demonstram incompatibilidade entre a recomendação e os princípios invocados, mas apenas uma interpretação ampliativa de seus efeitos, razão pela qual se propõe rejeitar as alegações recursais quanto a este item.

18. ***Item 9.7.3 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário***

18.1. *A recorrente defende a tese de que a recomendação pressupõe a possibilidade de estabelecimento de parâmetros financeiros uniformes para situações que demandam avaliações individualizadas e contextualizadas.*

18.2. *Ela argumenta, em síntese, que:*

a) a recomendação parte da premissa de que seria possível estabelecer parâmetros financeiros de referência para diferentes iniciativas de conectividade, desconsiderando a ampla variabilidade dos custos, a localização das escolas, o nível de competição entre prestadoras, o tipo de investimento realizado e o modelo de contratação (peça 331, p. 14-15);

b) a definição de parâmetros financeiros uniformes pode produzir distorções na avaliação das soluções de conectividade, uma vez que a análise de custo-benefício demanda exame contextualizado das condições concretas de cada iniciativa e contratação, metodologia já adotada no âmbito da política pública (peça 331, p. 15).

<u>Análise:</u>

18.3. A deliberação recorrida partiu de evidências de ineficiência alocativa, fragmentação das iniciativas federais de conectividade escolar e ausência de mecanismos que permitissem comparar, de forma estruturada, os custos e resultados das diferentes soluções, vide relatório da equipe de auditoria (peça 307, p. 47-52):

201. As análises permitiram evidenciar, por exemplo, que, das 15.269 unidades selecionadas para atendimento pelo Fust Direto que ainda não estavam com indicativo de ativação de rede interna pelo programa, 70,12% (10.706 unidades) já estão com a rede wi-fi adequada, segundo dados da base da Enec. Quanto ao desafio referente ao acesso à internet neste programa, observou-se que 33,13% dos estabelecimentos ainda não ativados (3.134 unidades) podem já ter conexão qualificada como adequada, visto que a velocidade máxima aferida nos últimos 180 dias pelo medidor "Educação Conectada" foi maior do que a velocidade requerida na escola.

202. Logo, para esses casos, conclui-se que desperdício de recursos no Fust Direto, tendo em vista que está sendo entregue uma solução agregada de conexão à internet e rede wi-fi a escolas que já dispõem de infraestrutura adequada em ao menos um desses elementos, seguindo os critérios técnicos da Enec. Estimativas do valor dessas duplicidades superam os R$ 285 milhões dos quase R$ 512 milhões ofertados pelas empresas via processo licitatório (usando a referência e base da Enec). Isto é, mais da metade do orçamento, nesse caso específico, está sendo direcionado para atender situações de conectividade já classificadas como adequadas, segundo a base de monitoramento da Enec. Valores esses que poderiam ser utilizados para atender outras escolas com condições deficitárias de acesso.

203. De maneira análoga, para o Fust NRO, 55% das escolas (769 de 1.396 unidades) possuem registro de "solução wi-fi adequada" na planilha de monitoramento da Enec e 24,36% (340 escolas) estão com velocidade máxima aferida nos últimos 180 dias pelo medidor "Educação Conectada" superior à velocidade demandada na escola, indicando que esses estabelecimentos podem estar com acesso à internet em condição compatível com os parâmetros da Enec, novamente, apontando indícios de duplicidade de esforços e de potenciais prejuízos ao erário.

(...)

206. Outra fragilidade evidente na figura acima, sob a ótica da efetividade, é a ausência de um programa que forneça o atendimento integral aos estabelecimentos de ensino, contemplando todos os

desafios elencados na Cartilha Escolas Conectadas, com vistas a viabilizar o uso pedagógico da internet, conforme previsto nos arts. 1º e 3º, inciso I, item a, do Decreto 11.713/2023.

207. Apesar de o tema ser devidamente detalhado na seção 3.11, é relevante mencionar, no presente contexto da alocação de recursos, que 92,35% (39.015 unidades) das escolas que não são de ensino exclusivamente infantil e que foram incluídas em programas que fornecem conexão à internet e rede wi-fi não dispõem da quantidade mínima de dispositivos definida na base da Enec (seção 3.11.1). Ainda, 57,19% (24.158 unidades) não possui sequer um computador (de mesa ou notebook) para uso dos alunos, segundo os dados da mesma ferramenta de controle.

208. Sem que a escola disponha de equipamentos para que alunos e professores utilizem a internet no ensino e aprendizagem, podem não se concretizar os objetivos da Enec de fomentar a equidade no acesso às tecnologias digitais e contribuir com a aprendizagem digital (art. 2º do Decreto 11.713/2023). Além disso, há risco de que o apoio temporário das iniciativas federais com internet e wi-fi — geralmente por 24 meses — se encerre sem que a escola tenha os equipamentos necessários, resultando em alocação ineficiente e inefetiva de recursos, que não geram benefícios reais aos destinatários.

5. Relatos dos gestores escolares endossam essa situação. Ao serem consultadas sobre o motivo de apresentarem baixo tráfego nas escolas, sendo inferior ao valor mínimo exigido pelo Gesac, diversas unidades escolares informaram que não fazem uso dos acessos por não possuírem computador disponível para uso da internet ofertada (processos MEC 23000.001946/2025-55, planilha SEI 5668197).

(...)

210. Adicionalmente, foram identificadas deficiências também na alocação de recursos no âmbito de cada iniciativa, individualmente, como nos casos do Gesac e Fust, detalhados a seguir.

211. No primeiro, conforme dados da Tabela 4, há escolas de maior porte (mais de cinquenta matrículas no maior turno) recebendo conexões de 20 Mbps, enquanto escolas menores recebem 40 Mbps, evidenciando falta de critérios claros e objetivos para definir a velocidade de cada escola no programa.

(...)

223. Diante do exposto, observou-se que a forma de alocação dos recursos públicos resultou em incompletudes e falta de complementariedade entre as iniciativas vigentes e as dimensões de infraestrutura que elas atendem, limitando o fornecimento de solução adequada a algumas escolas. Como causa, destaca-se a fragmentação da política pública, com iniciativas elaboradas isoladamente, sem considerar os programas existentes e as dimensões por eles contempladas.

18.4. As alegações recursais partem de uma interpretação restritiva do alcance da recomendação, ao supor que ela buscaria instituir parâmetros financeiros uniformes e vinculantes para todas as iniciativas de conectividade. Contudo, não se estabeleceu valores padronizados nem se verificou critérios metodológicos rígidos aplicáveis indistintamente às diferentes soluções, modelos de contratação ou contextos operacionais.

18.5. O foco foi justamente o oposto, fortalecer a capacidade de comparação e de fundamentação das decisões de alocação de recursos, mediante maior transparência dos parâmetros utilizados, dada a multiplicidade de iniciativas com metodologias distintas de apuração de custos e referências heterogêneas. Parte-se de um cenário em que a existência de assimetrias dificulta a comparação das soluções e limita a avaliação da eficiência alocativa no conjunto da política.

18.6. Não procede a alegação de que parâmetros de referência implicariam em distorções na avaliação das iniciativas. Tais instrumentos são amplamente empregados em práticas contemporâneas de gestão pública, como mecanismos de benchmarking e de controle gerencial, justamente por permitirem contextualizar decisões sem suprimir a análise caso a caso. A recomendação não substitui nem condiciona o juízo técnico-administrativo.

18.7. Trata-se de medida orientativa e prospectiva, destinada a aprimorar o substrato informacional disponível para o processo decisório, preservando a discricionariedade da gestão e o

exame circunstanciado. Ambientes com elevada variabilidade tendem a demandar maior transparência metodológica e melhores condições de comparabilidade ao longo do tempo, considerando o amadurecimento das soluções de conectividade.

18.8. Além disso, não há conflito entre a utilização de avaliações específicas e a construção de parâmetros agregados de comparação. Ao contrário, esses dois níveis de análise são complementares, o primeiro orienta a decisão específica, enquanto o segundo permite identificar padrões, inconsistências e oportunidades de melhoria no conjunto da estratégia.

18.9. Assim, as razões recursais não evidenciam inadequação da recomendação, razão pela qual se propõe a sua rejeição. A medida se limita a reforçar a transparência, a comparabilidade e a qualidade da fundamentação técnica das decisões de alocação de recursos.

CONCLUSÃO

19. *Do exame, é possível concluir que:*

a) *as deliberações recorridas não impõem divulgação prévia de documentos em elaboração, mas apenas asseguram transparência quanto aos elementos efetivamente utilizados nos processos decisórios, em consonância com os princípios da publicidade e do controle social;*

b) *a existência de mecanismos de transparência já implementados não afasta a pertinência das determinações e recomendações, uma vez que a auditoria identificou lacunas relevantes de completude, integração, acessibilidade e consolidação das informações da política pública;*

c) *a necessidade de contextualização técnica dos dados não constitui fundamento para restringir sua divulgação, podendo eventuais limitações metodológicas ser explicitadas sem prejuízo da transparência e da utilidade das informações;*

d) *as deliberações não pressupõem a disponibilidade imediata e integral de todos os dados desejáveis, mas estimulam o aperfeiçoamento gradual dos mecanismos de obtenção, consolidação e compartilhamento de informações relevantes para a governança da política pública;*

e) *as medidas adotadas pelo Tribunal não alteram a repartição de competências prevista no marco normativo da Enec, limitando-se a exigir ou recomendar providências compatíveis com as atribuições de coordenação, monitoramento e apoio técnico dos órgãos envolvidos;*

f) *as recomendações não impõem soluções normativas, metodológicas ou operacionais específicas, possuindo caráter orientador e prospectivo voltado à avaliação de alternativas capazes de aprimorar a governança, a transparência e a efetividade da política pública;*

g) *a existência de critérios, indicadores e mecanismos de monitoramento já adotados não impede sua revisão ou aperfeiçoamento, especialmente quando a auditoria identifica oportunidades de melhoria na qualidade, na inteligibilidade e na utilidade das informações produzidas;*

h) *a heterogeneidade das iniciativas, tecnologias, modelos de contratação e contextos de execução não afasta a necessidade de coordenação, alinhamento estratégico e desenvolvimento de referenciais comuns que favoreçam a eficiência e a racionalidade da política pública;*

i) *o monitoramento da execução e dos resultados da política pública não se confunde com atividade de fiscalização em sentido estrito, sendo compatível com as atribuições institucionais dos órgãos responsáveis pela coordenação e acompanhamento das ações governamentais;*

j) *as recomendações relacionadas à avaliação periódica de tecnologias, custos e critérios de atendimento não pressupõem alterações automáticas de contratos ou soluções implementadas, mas apenas a realização de análises fundamentadas que subsidiem decisões futuras mais eficientes;*

k) *a transparência dos critérios de priorização e seleção de beneficiários não elimina a flexibilidade administrativa nem impede ajustes decorrentes da execução da política, contribuindo para maior previsibilidade, coordenação e controle das decisões públicas;*

l) *as razões recursais, em sua maioria, questionam aspectos relacionados à forma de implementação das deliberações, mas não demonstram ilegalidade, inexequibilidade ou incompatibilidade material capaz de justificar a reforma do julgado.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:*

m) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

n) *informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela União contra determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Antônio Anastasia, por meio do qual esta Corte de Contas apreciou relatório de auditoria operacional realizada na política de conectividade das escolas públicas no país.

Contexto da Política Pública de Conectividade

Para exata compreensão da matéria e deslinde do pedido de reexame, convém retomar algumas informações sobre o contexto e a importância da política de conectividade escolar.

A conectividade das escolas públicas é tema que vem sendo enfrentado pelo governo federal desde a década de 1980, como se verifica em diversos programas implantados ao longo desse período, a exemplo do Projeto Educação com Computador, Programa Nacional de Informática Educativa, TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Programa Um Computador por Aluno e Programa Banda Larga nas Escolas, o que reforça a sua relevância para a área educacional do país.

Para se ter uma ideia da alta materialidade dos recursos envolvidos, os investimentos da União despendidos em ações de conectividade nas escolas já alcançaram o montante de R$ 9,6 bilhões, abrangendo financiamento com recursos de diversas fontes, como o Leilão do 5G, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), a Política de Inovação Educação Conectada (Piec) e a Lei de Conectividade (Lei 14.172/2021).

Atualmente, o governo federal estabeleceu, como meta, conectar 100% das escolas públicas de educação básica do país até 2026, meta essa incluída no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Eixo de Inclusão Digital e Conectividade.

Todavia, segundo dados do Censo Escolar de 2024, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), existe um enorme desafio a ser enfrentado para dotar as escolas de ensino fundamental e médio de infraestrutura tecnológica, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Um dos problemas mais graves identificados pelo censo foi a carência de conectividade à rede mundial de computadores (*internet*) em aproximadamente 20% das unidades escolares.

Dados do Censo revelam, ainda, que o número expressivo de escolas que não utilizam a *internet* como ferramenta no processo de ensino e aprendizagem alcança 22% das escolas estaduais e 40% das escolas municipais. Também foi verificada, nesses dados estatísticos, falta de dispositivos tecnológicos nas escolas, tais como computadores de mesa, *notebooks* e *tablets*, o que inviabiliza a uso efetivo da tecnologia no ambiente educacional.

Em meio à multiplicidade de ações federais em andamento, todas destinadas à implantação de infraestrutura de conectividade nas escolas públicas, envolvendo extensa pluralidade de atores, metas e objetivos, merece destaque a instituição da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas (Enec), pelo Decreto 11.713/2023, a qual figura como estrutura central de governança da política pública de conectividade escolar.

A Enec é considerada instância de coordenação superior do governo federal, constituída por um Comitê Executivo (CE) multissetorial, com representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Educação (MEC), na condição de coordenador; Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Comunicações (MCOM); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI);

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); além da própria Secretaria-Executiva da Enec, exercida pelo MEC.

Segundo o art. 2º do Decreto 11.713/2023, a Enec visa conjugar esforços de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de escolas, do setor empresarial e da sociedade civil para consecução dos seguintes objetivos: promover a universalização da conectividade de estabelecimentos de ensino da rede pública da educação básica; fomentar a equidade de oportunidades de acesso às tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem; e contribuir com a aprendizagem digital e com o aperfeiçoamento da gestão por meio da ampliação do acesso à *internet* e às tecnologias digitais pelos estudantes e professores.

A Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec) organiza suas ações, basicamente, em seis eixos prioritários voltados à integração entre educação e tecnologia: **Conectividade**, garantia de *internet* de qualidade e energia adequada para uso pedagógico nas salas de aula e demais espaços da escola; **Ambientes e Dispositivos**, por meio da disponibilização de equipamentos tecnológicos, tais como computadores, *notebooks* e *tablets*, para professores, gestores e estudantes, além da adaptação de espaços de integração; **Gestão e Transformação Digital**, uso da tecnologia para tornar mais eficiente a administração das secretarias de educação e das escolas, integrando dados e sistemas; **Recursos Educacionais Digitais**, oferta de conteúdos e ferramentas digitais de qualidade alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC); **Formação de Professores e Gestores**, capacitação dos profissionais da educação para uso pedagógico, crítico e seguro das tecnologias; e **Práticas Pedagógicas/Cultura e Letramento Digital**, estímulo às competências ligadas ao pensamento computacional e à cidadania digital nos currículos.

Os dois primeiros eixos de atuação da Enec (conectividade, ambientes e dispositivos) abrangem a infraestrutura necessária para garantia de acesso dos alunos e professores à rede *internet*. Os demais eixos estão relacionados à incorporação da tecnologia nos processos de gestão da escola e no processo pedagógico, incluindo acesso a recursos educacionais digitais, desenvolvimento de competências digitais e modernização dos currículos escolares.

Escopo da Auditoria Operacional

A auditoria operacional se deteve em analisar os dois primeiros eixos de atuação da Enec, denominados de infraestrutura de conectividade, por compreender componentes (rede externa, rede interna sem fio, serviços de conexão e dispositivos) considerados básicos e indispensáveis para a consecução de todos os demais eixos. Em outras palavras, sem acesso de qualidade à *internet* e sem dispositivos suficientes não é possível integrar tecnologia à educação.

Com base nessa delimitação de escopo, a fiscalização conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), em parceria com a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), identificou 20 iniciativas federais detalhadas no Apêndice A (peça 306), cuja finalidade principal era a implantação de infraestrutura de conectividade nas escolas da rede pública de educação básica.

O objetivo da auditoria foi avaliar se, quando examinadas em conjunto, as iniciativas vigentes do governo federal destinadas a atendar as demandas de conectividade nas escolas são complementares, sustentáveis e estão sendo geridas de forma coordenada e controlada pela Enec, de molde a fornecer às escolas públicas de ensino básico acesso à *internet*, rede interna *Wi-Fi* e aparelhagem adequados para uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) no processo de aprendizagem, reduzindo, assim, a exclusão digital sob aspectos sociais e regionais. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- As iniciativas federais vigentes de conectividade nas escolas públicas de ensino básico, quando avaliadas coletivamente, complementam-se para assegurar o atendimento às dimensões de infraestrutura, ambientes conectados e dispositivos, e garantem a sustentabilidade da política pública, evitando ineficiências entre as ações?

- O atual modelo de governança das iniciativas federais vigentes de conectividade nas escolas é capaz de assegurar a efetiva coordenação entre elas, no que se refere ao direcionamento estratégico, à tomada de decisão e à comunicação entre os atores envolvidos, estando institucionalizado e compatível com as normas atuais e as boas práticas?

- Os principais mecanismos de monitoramento e controle utilizados para acompanhar e controlar as unidades atendidas, metas e objetivos da política pública de conectividade nas escolas são transparentes e devidamente atualizados e integrados?

Achados de Auditoria

Após realizar os procedimentos de auditoria, a equipe de auditoria identificou as seguintes fragilidades estruturais, normativas, operacionais e de governança, que colocam em risco a efetividade, a eficiência e a sustentabilidade da política pública de conectividade escolar:

- Inexistência de plano de implementação formalizado e completo. As informações sobre objetivos, metas, custos, prazos, responsabilidades e riscos encontram-se dispersas em normas e documentos distintos, sem sistematização, o que dificulta a compreensão da política pela sociedade e pelos gestores, bem como prejudica o alinhamento entre os atores envolvidos e eleva o risco de ineficiências e sobreposições. As metas existentes em diferentes diplomas legais e no PPA 2024-2027 são múltiplas, incompatíveis entre si e baseadas em critérios técnicos desatualizados. Foi também verificada ausência de metas intermediárias e de longo prazo, de cronograma detalhado por escola e de mecanismos formais de gestão de risco, fragilizando a capacidade de monitoramento contínuo e a adoção de tempestiva de medidas corretivas. Essa situação é ainda agravada pela insuficiência de equipe técnica dedicada à condução da Enec no âmbito do MEC;

- Ausência de caráter vinculante das decisões da instância de coordenação (Enec). Embora o Decreto 11.713/2023, ao instituir a Enec, tenha atribuído ao seu comitê executivo o papel de articular as iniciativas federais de conectividade escolar e de estabelecer parâmetros técnicos de referência, suas resoluções e diretrizes somente possuem caráter orientativo, não vinculando juridicamente os gestores das iniciativas. Foi verificada a ausência de norma que imponha a observância obrigatória das decisões da instância coordenadora (Enec), o que fragiliza sua função articuladora e aumenta o risco de decisões fragmentadas, sobreposição de esforços e uso ineficiente dos recursos públicos;

- Deficiências na alocação de recursos públicos. O instrumento utilizado no âmbito do Enec para formalizar os critérios de alocação de recursos públicos entre as iniciativas federais é insuficiente e não abrange a totalidade dos programas vigentes, deixando de fora iniciativas que somam mais de R$ 1 bilhão em recursos não executados, comprometendo a abrangência e a eficácia do direcionamento das ações governamentais. O escopo das políticas de conectividade não foi atualizado. Foi identificada concentração de recursos em iniciativas que entregam conjuntos de elementos de conectividade de forma agregada, gerando ineficiência na distribuição de produtos para unidades escolares já beneficiadas por um desses itens de infraestrutura, gerando desperdícios. Não há avaliação sistemática do custo-benefício das tecnologias adotadas para conectar as escolas, ao não considerar as infraestruturas existentes e as reais necessidades locais. Não há comparabilidade entre os custos adotados pelas diferentes iniciativas, o que dificulta a avaliação da eficiência das ações e prejudica a transparência dos gastos públicos;

- Baixa participação dos entes federativos e da sociedade civil na política pública. A estrutura de governança da Enec é composta exclusivamente por órgãos e entidades federais, sem previsão de participação sistemática de representantes de estados, municípios, comunidade escolar ou sociedade civil, comprometendo a legitimidade das decisões e sua aderência às realidades locais, podendo acarretar interrupções na execução dos programas por parte de prefeituras e escolas em razão de falta de alinhamento prévio com os entes federativos. Essa fragilidade é agravada diante da decisão da Enec de transferir aos estados e municípios, ao término do apoio federal, a responsabilidade pelo custeio da manutenção das conexões e das redes de *Wi-Fi* implantadas, sem que tenha havido discussão ou entendimento anterior com os entes subnacionais diretamente afetados.

- Fragilidades nos instrumentos de comunicação e transparência. As comunicações institucionais ocorrem em processos fragmentados e pouco padronizados. Gestores escolares frequentemente desconhecem a quem recorrer diante dos problemas técnicos ou operacionais, dada a multiplicidade de atores envolvidos. Quanto à transparência, as atas de reuniões do comitê executivo são publicadas com significativo atraso. A ferramenta de monitoramento da política pública, até a conclusão do trabalho de auditoria, não disponibilizava informações essenciais como a iniciativa responsável pelo atendimento de cada escola, os prazos de vigência dos serviços prestados e a possibilidade de extração integral dos dados em formato aberto. Apesar do avanço verificado no lançamento do painel de monitoramento em setembro de 2025, persistem lacunas nessas dimensões;

- Incorporação dispersa, parcial e não uniforme dos parâmetros técnicos da Enec. Embora o comitê executivo da Enec tenha publicado resoluções com parâmetros mínimos de velocidade de *internet* e de rede interna *Wi-Fi*, a incorporação desses critérios técnicos pelas iniciativas federais é dispersa, parcial e não uniforme;

- Inconsistências e carências de informações na base de monitoramento da Enec. A base de dados utilizada pela Enec para monitorar a situação de conectividade das escolas apresenta diversas inconsistências, incompletudes e desatualizações, que comprometem sua confiabilidade e dificultam o diagnóstico preciso da situação das escolas, além de comprometer a alocação eficiente de recursos, reduzindo a capacidade de identificação de sobreposições e duplicidades de atendimento;

- Inadequação do indicador "Escolas Conectadas" para refletir a realidade da conectividade. O indicador "Escolas Conectadas", desenvolvido pela Enec para monitorar os resultados da política, apresenta fragilidades metodológicas que distorcem a avaliação da qualidade de acesso à *internet* nas escolas. A principal delas é a utilização da velocidade nominal contratada, registrada em sistemas, contratos e relatórios como referência para comparação com o mínimo pedagógico exigido, em vez da velocidade efetivamente medida no ponto de uso pelo Medidor Educação Conectada. O indicador também não distingue com clareza os diferentes desafios de conectividade, dificultando o direcionamento das escolas às iniciativas mais adequadas a suas necessidades específicas;

- Alinhamento estratégico insuficiente entre as iniciativas federais e a Enec. A avaliação do grau de alinhamento estratégico das vintes iniciativas federais selecionadas pela auditoria com a Enec revelou que mais da metade delas apresenta baixo nível de integração com a instância coordenadora. A fragilidades mais recorrentes foram: ausência de previsão normativa expressa inserindo a iniciativa no escopo da Enec; inexistência de mecanismo de atualização dos parâmetros técnicos em linha com as resoluções do comitê executivo da Enec; não exigência de instalação do Medidor Educação Conectada; e ausência de influência da Enec na seleção e priorização das escolas atendidas;

- Sobreposições no atendimento às unidades escolares e lacunas na rede interna. Tendo por base os dados do monitoramento das ações disponibilizados pela Enec, foi identificado potencial desperdício de recursos públicos por ausência de revisão dos critérios de seleção dos beneficiários, gerando sobreposição de iniciativas federais no atendimento de demandas a unidades escolares e lacunas na implantação de rede interna;

- Desarticulação e lacunas no eixo de "Dispositivos". O fornecimento de dispositivos, tais como computadores, *tablets* e outros equipamentos que viabilizem o uso pedagógico da *internet*, apresenta grande déficit segundo dados da base do monitoramento da Enec. As fontes atualmente disponíveis para esse suprimento, a exemplo da Política de Inovação Educação Conectada (PIE), instituída pela Lei 14.180/2021, da norma legal que implantou a assistência financeira aos Estados e Distrito Federal, previsto pela Lei 14.172/2021, e do Plano de Ações Articuladas – PAR, no âmbito do Ministério da Educação, são insuficientes para cobrir investimento estimado de R$ 6 bilhões para atender à demanda desses dispositivos. Atualmente, não há projeto nacional dedicado à distribuição de dispositivos às escolas públicas, visto que programas como Proinfo (Programa Nacional de Tecnologia Educacional) e o Prouca (Programa Um Computador por Aluno) foram descontinuados. O Programa Computadores para Inclusão, gerido pelo MCOM, prevê obrigação de redirecionamento de

equipamentos recondicionados para escolas públicas, porém depende de regulamentação e não teve a participação do MEC na seleção das escolas beneficiárias. Além disso, as despesas para custeio da aquisição e manutenção dos dispositivos não foram formalmente pactuadas entre os entes federativos;

- Fragilidades que comprometem a sustentabilidade da política pública**.** A política de conectividade escolar enfrenta riscos significativos de descontinuidade, seja quanto ao parcial atingimento das metas, seja quanto à indefinição sobre a manutenção dos serviços já implantados. As principais iniciativas têm período de vigência limitado, findo o qual a responsabilidade dos serviços deverá recair sobre estados e municípios, sendo que essa atribuição não foi previamente pactuada entre a União e os entes subnacionais. Foi também identificada ausência de embasamento técnico para definição de velocidade mínima de 20 Mbps para conexões das escolas via satélite, critério adotado de forma uniforme, independente do porte do estabelecimento escolar e sem que tenha sido avaliado impacto sobre as atividades pedagógicas da utilização da franquia de dados ou limite de tráfego de dados previsto em contrato no âmbito do Gesac (refere-se aos acordos do Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão – Gesac, gerido pelo Ministério das Comunicações e voltado para inclusão digital e social por meio da oferta gratuita de conexão à *internet* em banda larga, via satélite, para áreas remotas). Por fim, a maioria das iniciativas não prevê mecanismo de atualização de seus parâmetros técnicos ao longo do tempo, expondo-as ao risco de obsolescência antes mesmo do término de sua vigência;

- Critérios de priorização insuficientes e desconformidade na seleção de beneficiários. A política de conectividade escolar carece de critérios sistemáticos de priorização que orientem o atendimento às comunidades mais vulneráveis. Atualmente, a definição dos critérios de priorização fica a cargo dos responsáveis por cada iniciativa, o que conduz à desarticulação e à descoordenação entre os atores, além da baixa participação federativa e reduzida eficiência dos investimentos, com prejuízo à promoção da equidade no atendimento às escolas públicas brasileiras.

Medidas exaradas pelo Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário

Este Tribunal reconheceu na criação da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Enec) inegável avanço na condução da política pública de conectividade educacional no Brasil, ao consolidar modelo inovador de coordenação federal, planejamento interinstitucional e busca por atuação governamental baseada em resultados e evidências, conferindo melhor direção estratégica e transparência às ações de inclusão digital nas escolas públicas. Sua concepção integrou, pela primeira vez, diferentes programas e fontes de financiamento sob um mesmo marco de governança, permitindo que esforços historicamente dispersos fossem articulados.

Os impactos da implantação da Enec fazem-se sentir desde a sua criação, como a busca da unificação de bases de dados, o fortalecimento da governança técnica e o lançamento do painel de monitoramento da conectividade escolar, os quais visam ao aperfeiçoamento da transparência, do controle social e da higidez técnica da atuação pública.

Todavia, as evidências colhidas nos achados de auditoria identificaram oportunidades de melhoria que, uma vez implantadas, promoverão o aprimoramento de diversos aspectos estruturantes da gestão e do acompanhamento da política em análise. O Tribunal, por meio do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, expediu as seguintes determinações e recomendações destinadas a enfrentar cada uma dessas fragilidades:

- **determinação** ao Ministério da Educação (MEC), na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (CE-Enec) e gestor das políticas educacionais, para adoção de ações tendentes a garantir (**item 9.1 do Acórdão**):

. a publicidade tempestiva das atas das reuniões realizadas pela Enec (**subitem 9.1.1**.);

. a transparência das informações sobre cada uma das iniciativas federais que integram a política pública nas escolas, a serem apresentadas de forma estruturada, acessível e atualizada periodicamente (**subitem 9.1.2.**);

. a publicidade de informações detalhadas sobre a situação de conectividade de cada uma das unidades escolares, a serem disponibilizadas, preferencialmente, na seção “tabela de escolas” do painel de

monitoramento da Enec e apresentadas de forma estruturada, acessível e consolidada por escola, possibilitando extração integral dos dados, análises externas, cruzamentos de informações e uso dos dados por gestores públicos e pela sociedade **(subitem 9.1.3.)**;

. a implementação de mecanismos estruturados que assegurem, de forma sistêmica, a participação ativa dos entes federativos no direcionamento e na implementação da política pública de conectividade nas escolas, com definição clara de responsabilidade, fontes de custeio, que afiancem a sustentabilidade da conectividade nas escolas, com previsibilidade, transparência e alinhamento institucional (**subitem 9.1.4**.);

. a melhoria na avaliação da qualidade de acesso das escolas à *internet*, por meio do aprimoramento da metodologia de coleta e análise da velocidade de *download* aplicada pelo indicador "Escolas Conectadas", a fim de refletir as condições reais de operação do sinal no ponto de uso, em detrimento de dados da velocidade contratada, registrada em sistemas, contratos e relatórios gerais (**subitem 9.1.5**.);

. a apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, as ações a serem realizadas, respectivos responsáveis e prazos para aumentar o número de escolas com Medidor Educação Conectada instalado, conforme meta 06J1, estabelecida no Relatório de Atributos Legais e Infralegais – Programas Finalísticos – do Plano Plurianual 2024-2027 (**subitem 9.1.6.)**;

- **determinação** ao MEC e ao Ministério das Comunicações (MCOM) para apresentação de análise fundamentada em estudos técnicos, que motive a definição de velocidade mínima de 20 Mbps para conexões por satélite, esclarecendo os impedimentos para que esse parâmetro varie conforme o número de alunos, nos casos tecnicamente viáveis, e revisando os critérios atualmente utilizados na definição das velocidades de conexão fornecidas às escolas no âmbito do Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), a fim de considerar o porte das unidades escolares e a quantidade de alunos, além de esclarecer os impactos da decisão de adoção de franquia de dados sobre as atividades pedagógicas (**item 9.2. do Acórdão**);

- **determinação** ao MEC, ao MCOM e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para correção de todas as inconsistências observadas na base de dados de monitoramento da Enec, sobre conectividade nas escolas, incluindo periodicidade de informação de todas as variáveis, data da última atualização de cada campo e respectivas fontes de dados, além de assegurar que, para as escolas em que a instalação do medidor "Educação Conectada" não for possível, estejam registrados na base os dados das velocidades efetivamente aferidas nesses locais, coletados por sistemas próprios das prestadoras ou por outras formas de medição real (**item 9.3. do Acórdão**);

- **determinação** ao MCOM, em coordenação com o MEC, para definir e publicar, de forma clara e objetiva, os critérios para seleção e priorização das escolas a serem beneficiadas pelo Termo de Autocomposição da Oi/V.Tal, respeitando o valor do compromisso calculado com base nos valores de referência do item 2.5 do Anexo 5 do Termo e os critérios que priorizam o atendimento de escolas na região nordeste e em áreas rurais, em consonância com o estabelecido no Voto condutor do Acórdão 1.315/2024 -TCU- Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira (**item 9.4. do Acórdão**);

- **recomendação** ao MEC, na qualidade de Secretaria-Executiva do CE-Enec, para adoção de medidas com vistas a (**item 9.5. do Acórdão**):

.elaboração, de forma estruturada e consolidada, de plano de implementação da política pública de conectividade nas escolas, que sintetize a estratégia governamental para o enfrentamento do problema público, detalhando elementos como: objetivos; escopo; custos; indicadores; metas (intermediárias e de longo prazo, além de específicas para cada desafio e regionalizadas); cronograma das iniciativas, incluindo marcos relevantes; qualidade; recursos; riscos e mapeamento de controles internos; partes interessadas; pactuação de competências; comunicação e demais elementos essenciais ao adequado planejamento, execução e controle da política pública de conectividade das escola (**subitem 9.5.1**.);

. estabelecimento de orientações específicas voltadas à articulação das ações e responsabilidades na aquisição de dispositivos pelas redes de ensino, abrangendo aspectos como: fontes de financiamento, abrangência do apoio técnico e financeiro federal, distribuição dos custos de aquisição e manutenção

entre os atores da política e estabelecimento de contrapartidas, com o objetivo de fortalecer a integração entre as ações realizadas pelos âmbitos federal, estadual e municipal (**subitem 9.5.2.);**
. inclusão em suas bases de monitoramento, especialmente na da Enec, de informações sobre a destinação dos recursos da Política de Inovação Educação Conectada (Piec), instituída pela Lei 14.180/2021, utilizados para conectividade, por cada unidade escolar, observando as aplicações estabelecidas nos Planos de Aplicação Financeira ou em outras fontes pertinentes, informações essas a serem obtidas junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – (**subitem 9.5.3.);**
. incorporação, em sua base de dados para monitoramento da política pública de conectividade, de informações acerca das iniciativas coordenadas pelos entes federativos que aderiram à Enec, avaliando também a viabilidade de congregar informações de iniciativas capitaneadas pelas operadoras de telecomunicação e pela sociedade civil, aproveitando-se da composição multissetorial do Comitê Executivo da Enec (**subitem 9.5.4.**);
. normatização de parâmetros objetivos e inequívocos para os ambientes que devem integrar a rede interna *Wi-Fi* de escolas de ensino exclusivamente infantil e compatibilizar o indicador "Escolas Conectadas" e as soluções ofertadas nos programas de conectividade a esses critérios (s**ubitem 9.5.5.**);
. correção de fragilidades encontradas nos processos de comunicação realizados no âmbito da política pública de conectividades nas escolas e de suas iniciativas, em consonância com as boas práticas de gestão e governança pública previstas nos referenciais de política pública do TCU, bem como em outras referências internacionais (**subitem 9.5.6**);
. adoção de medidas destinadas a aprimorar os mecanismos de registro, consolidação e formalização dos atos e processos decisórios relacionados à gestão da política pública de conectividade nas escolas, em consonância com o princípio da eficiência e as boas práticas de gestão e governança institucionais (**subitem 9.5.7**.);
. avaliação, junto com a Casa Civil da Presidência da República, da possibilidade de edição de norma com força vinculante que determine a obrigatoriedade de adoção das diretrizes, dos parâmetros técnicos e das orientações da Enec, ou de outra instância de coordenação que venha a substitui-la, na formulação e na implementação de políticas federais de conectividade escolar (**subitem 9.5.8.**);
. avaliação da possibilidade de promover ajustes nos casos concretos em que não houve a adoção integral e uniforme dos parâmetros técnicos da Enec nas iniciativas federais de conectividade nas escolas públicas, inclusive aquelas decorrentes de obrigações regulatórias e de compromissos extrajudiciais (sub**item 9.5.9.**);
. avaliação da possibilidade de inclusão, como parte do monitoramento da Enec, informações relativas às lacunas e oportunidades de melhoria apontadas relatório de auditoria (**subitem 9.5.10**);
. compatibilização entre os níveis de classificação da escola no indicador "Escolas Conectadas" e os desafios de conectividade elencados na Cartilha Escolas Conectadas, desenvolvida no âmbito da Enec, no intuito de dar clareza e transparência quanto à deficiência de conectividade de cada estabelecimento de ensino, sem a necessidade de análises complementares, atendendo à característica de especificidade, recomendada aos indicadores (**subitem 9.5.11**);
. estabelecimento, em conjunto com os gestores das iniciativas federais de conectividade nas escolas, de definição de critérios de priorização para os atendimentos, a fim de serem padronizados e propiciarem a universalização da conectividade com prioridade no atendimento às comunidades mais vulneráveis, fomentando a equidade de oportunidades de acesso às tecnologias digitais no processo de ensino e aprendizagem (**subitem 9.5.12**);

- recomendação ao Ministério da Educação - MEC (**item 9.6. do Acórdão**) para:

. identificação das causas de menor alcance da Política de Inovação Educação Conectada (Piec) em algumas unidades da federação, no que diz respeito ao aspecto de conectividade nas escolas, conforme dados da Enec, e avaliando a possibilidade de estabelecer critérios ou condições diferenciadas na seleção de escolas beneficiárias de conectividade, para aumentar o atendimento de unidades educacionais localizadas nas regiões menos assistidas, com o intuito de promover a equidade das

condições entre as escolas públicas da educação básica para uso pedagógico da tecnologia (**subitem 9.6.1.**);

. implementação de mecanismos de controle da execução dos recursos da Lei 14.172/2021 pelos estados e pelo Distrito Federal, visando assegurar o cumprimento das ações pactuadas nos Planos de Ação previstos no referido diploma legal, com especial atenção ao atendimento do público prioritário (**subitem 9.6.2**.);

. avaliação, junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da adequação do padrão inserido no Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar, relativamente à presença de *internet* banda larga, buscando compatibilizar os critérios da referida pesquisa com aqueles estabelecidos para a política pública de conectividade nas escolas (**subitem 9.6.3.**);

- **recomendação** ao MEC, ao MCOM e à Anatel, na qualidade de gestores de iniciativas federais de conectividade nas escolas, de adoção de medidas para (**item 9.7. do Acórdão**):

. revisão, em conjunto, do processo e dos critérios atualmente utilizados na alocação de recursos públicos entre unidades escolares e as iniciativas que compõem a política pública de conectividade nas escolas, atualizando e ampliando do escopo de atuação da Enec dentre as iniciativas vigentes e evitando a concentração de recursos e de ações públicas em iniciativas que atendem apenas a determinados desafios da infraestrutura, com vistas a garantir a eficiência da atuação do Estado (**subitem 9.7.1**.);

. estabelecimento, no processo de alocação de recursos públicos e de direcionamento do atendimento das unidades escolares entre as iniciativas federais, de procedimentos que incorporem o exame continuado do custo-benefício da tecnologia adotada na solução de conectividade de cada escola (satélite ou terrestre, incluindo rádio), bem como revisem periodicamente os atendimentos já realizados quanto a esse mesmo aspecto, com vistas a garantir a eficiência da atuação do Estado (**subitem 9.7.2**.);

. avaliação dos custos envolvidos nos projetos e serviços atrelados às iniciativas federais vigentes, promovendo comparabilidade entre seus valores, dando transparência e atuando sobre possíveis discrepâncias, além de estabelecer parâmetros financeiros de referência sobre os custos de se conectar escolas em diferentes condições, a fim de orientar a alocação dos recursos públicos da política pública de maneira eficiente (**subitem 9.7.3**.);

- **recomendação** ao MEC para adoção de medidas estruturantes para fortalecer a capacidade institucional da equipe responsável pela articulação e pelo acompanhamento das políticas públicas de conectividade nas escolas, considerando: a aplicação da metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) desenvolvida pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); a ampliação do quadro técnico de pessoal; mecanismos de retenção e motivação da equipe; e elaboração de plano de capacitação, com vistas a atuar em consonância com as boas práticas de governança institucional elencadas nos referenciais do TCU e de outros órgãos relevantes (**item 9.8. do Acórdão**);

- **recomendação** ao MCOM de adoção de medidas destinadas a (**item 9.9 do Acórdão**):

. regulamentação da destinação de equipamentos recondicionados a escolas públicas, no âmbito do Programa Computadores para Inclusão, em atendimento ao disposto no art. 4º, §4º, da Lei 14.479/2022, promovendo a interlocução com as ações do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (CE-Enec) na seleção das escolas beneficiárias (**subitem 9.9.1.**);

. avaliação da viabilidade de incluir a instalação da versão em *firmware* do medidor "Educação Conectada" como parte da obrigação de fornecimento da prestadora contratada no âmbito do Gesac, e de outra a iniciativa sob sua coordenação que preveja a entrega de elementos de conectividade às escolas, devendo os gestores das iniciativas informar ao CE-Enec, por meio dos relatórios de acompanhamento bimestrais, as unidades escolares em que não for possível a instalação do medidor "Educação Conectada", informando, nesses casos, os dados das velocidades aferidas por sistemas próprios das prestadoras (**subitem 9.9.2.**);

. estabelecimento de controle centralizado das solicitações recebidas no âmbito do Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) e normatização dos critérios de priorização no atendimento das solicitações para estabelecimentos de ensino, a fim de garantir o atendimento s localidades com oferta inadequada de acesso à *internet*, independentemente da forma de solicitação (**subitem 9.9.3.**);

- **recomendação** ao MEC, MCOM, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Anatel da possibilidade de incluir, em futuros editais compromissos regulatórios e de normas associados aos programas de conectividade nas escolas, mecanismos que assegurem eventuais atualizações dos parâmetros técnicos estabelecidos, garantindo a sustentabilidade das iniciativas a longo prazo e sua compatibilização com os padrões estabelecidos pela Enec e por suas evoluções (**item 9.10. do Acórdão**);

- autorização à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para iniciar diálogo com o MEC, na qualidade de Secretaria-Executiva do CE-Enec, com o objetivo de avaliar a oportunidade e a conveniência da celebração de Compromisso Cidadão, para que, junto com a sociedade, sejam pactuadas ações específicas e estabelecidas as bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes na política pública de conectividade nas escolas (**item 9.11. do Acórdão**) .

Argumentos apresentados pela recorrente e proposta da Unidade Técnica

Inconformada, a União alega, em síntese:

- a determinação contida no item 9.1.1. da deliberação recorrida impõe obrigação de transparência incompatível com a natureza preparatória dos documentos produzidos no âmbito do Comitê Executivo (CE) da Estratégia Nacional das Escolas Conectadas (Enec);

- a determinação contida no item 9.1.2. da deliberação recorrida desconsidera os mecanismos de transparência e divulgação de informações já existentes no âmbito da política pública;

- a determinação contida no item 9.1.3 da deliberação recorrida, incluindo os subitens 9.1.3.1., 9.1.3.2. e 9.1.3.5., exige a divulgação de informações cuja disponibilidade, correlação técnica ou contextualização não estão asseguradas em todos os casos;

- a determinação contida no item 9.1.5. da deliberação recorrida desvirtua a finalidade metodológica do indicador "escolas conectadas", ao atribuir-lhe função de monitoramento operacional dos serviços;

- a determinação contida no item 9.2. da deliberação recorrida atribui ao MEC competências técnicas e decisórias que não lhe foram conferidas pelo marco de normas reguladoras da Enec;

- a determinação contida no item 9.3. da deliberação recorrida impõe ao MEC obrigação de divulgar informações cujo acesso depende de instrumentos jurídicos específicos e foge à sua esfera de atuação;

- a determinação contida no item 9.4. da deliberação recorrida pode comprometer a efetividade e a flexibilidade da política pública pela definição antecipada e integral das escolas beneficiárias do termo de autocomposição;

- a recomendação contida no subitem 9.5.8 da deliberação recorrida desconsidera avaliação institucional já realizada e propõe providência que extrapola a competência normativa do MEC;

- a recomendação contida no subitem 9.5.11 da deliberação recorrida desconsidera a finalidade e a metodologia do indicador "Escolas Conectadas", bem como os mecanismos já existentes de consulta detalhada;

- a recomendação contida no subitem 9.5.12. da deliberação recorrida desconsidera as especificidades das iniciativas integrantes da Enec e a inviabilidade de uniformização dos critérios de priorização;

- a recomendação contida no subitem 9.6.2. da deliberação recorrida atribui ao MEC competências fiscalizatórias não previstas na Lei 14.172/2021;

- a recomendação contida no subitem 9.7.1. da deliberação recorrida recai sobre atividade que já integra as competências permanentes e o funcionamento ordinário do CE-Enec;

- a recomendação contida no item 9.7.2 da deliberação recorrida, que prevê revisão periódica da tecnologia adotada nos atendimentos já realizados, é incompatível com a segurança jurídica, a continuidade dos serviços e a racionalidade operacional da política pública;

- a recomendação contida no item 9.7.3 da deliberação recorrida pressupõe a possibilidade de estabelecimento de parâmetros financeiros uniformes para situações que demandam avaliações individualizadas e contextualizadas.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, após analisar os argumentos da peça recursal, os quais estão esmiuçados no relatório que antecede a este voto, propõe conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento.

Apreciação do recurso do Relator

Conheço do pedido de reexame, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

No mérito, acompanho o parecer técnico da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, cujos fundamentos, desse logo, incorporo ao meu voto. Sem embargo, acresço algumas considerações.

Quanto aos argumentos esgrimidos contra a determinação inserta no i**tem 9.1.1 do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário**, a recorrente alega que a medida impõe transparência incompatível com a natureza preparatória dos documentos produzidos no âmbito do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (CE-Enec).

A alegação não prospera. O princípio da publicidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, é a regra, sendo o sigilo a exceção, restrita a casos de imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, CF). A determinação exarada por este Tribunal **não alcança minutas de documentos em elaboração e não decididos, mas sim os fundamentos que embasam o processo decisório já debatido e concluído**. A Lei 9.784/1999, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso V, impõe o dever de transparência, que, no caso de colegiados, concretiza-se pela publicidade das atas e dos documentos que subsidiaram a deliberação, sob pena de nulidade do ato por vício de motivação.

Em relação à determinação inserta **item 9.1.2 da decisão recorrida**, que trata da transparência sobre cada uma das iniciativas federais que integram a política pública de conectividade nas escolas, a apelante aduz que já existem mecanismos de divulgação, especialmente por meio do portal “Escolas Conectadas”. Embora reconheça a existência desses mecanismos, a auditoria demonstrou que as informações se encontram dispersas e incompletas. A transparência ativa exigida pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) não se satisfaz com a mera existência de portais, mas exige que a informação seja "clara, objetiva e de fácil acesso" (art. 8º, § 1º, VI). A auditoria registrou que a fragmentação das informações impede o exercício do controle social, violando o dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, CF). A determinação, portanto, apenas concretiza o comando legal de organização e acessibilidade dos dados públicos.

Sobre as determinações exaradas no **item 9.1.3 e respectivos subitens** da deliberação fustigada, a recorrente insurge-se contra a exigência de publicar informações detalhadas por escola, alegando que a disponibilidade e a correlação técnica desses dados não estão asseguradas. Em que pese o esforço argumentativo, a pretensão recursal não merece acolhida, pois a deliberação recorrida está em perfeita consonância com o dever de transparência ativa e com a necessidade de controle social sobre políticas públicas de alta materialidade.

Quanto à determinação do **subitem 9.1.3.1**, a recorrente sustenta que a divulgação conjunta da velocidade contratada e da medida poderia induzir a interpretações equivocadas. Contudo, o princípio da transparência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e detalhado na Lei 12.527/2011 (LAI), exige que a Administração forneça dados brutos e contextuais que permitam à sociedade avaliar a efetividade das soluções implementadas. A auditoria observou que o painel de monitoramento da Enec já disponibiliza parte dessas informações, o que demonstra a viabilidade técnica da medida. Eventuais limitações metodológicas na medição não autorizam o sigilo ou a

omissão, mas impõem ao gestor o dever de explicitar tais limitações nos instrumentos de divulgação, garantindo a integridade da informação (art. 6º, III, da LAI).

No que tange à determinação **do subitem 9.1.3.2**, a recorrente argumenta que a quantidade de pontos de acesso *Wi-Fi* possui caráter orientativo e sua divulgação seria tecnicamente imprecisa. Discordo. A transparência sobre a infraestrutura instalada é elemento objetivo de controle. A auditoria identificou que a ausência de dados sobre a rede interna impede a verificação da aderência aos parâmetros técnicos da Resolução CE-Enec 3/2024. A divulgação desses dados, longe de gerar imprecisão, permite que a sociedade e os órgãos de controle fiscalizem se o investimento público está sendo convertido em infraestrutura capaz de suportar o uso pedagógico, em observância ao princípio da eficiência (art. 37, CF).

Quanto à determinação do **subitem 9.1.3.5**, a recorrente alega que o MEC não dispõe de informações completas devido à execução descentralizada da política pública. Este argumento revela, na verdade, a própria fragilidade da governança da política pública. O art. 11 do Decreto 11.713/2023 confere ao MEC o papel de Secretaria-Executiva do CE-Enec, com a competência de articular e coordenar as ações. A descentralização da execução não exime o órgão central de coordenar a consolidação dos dados necessários ao monitoramento. A determinação não exige a divulgação de dados inexistentes, mas impõe ao gestor o dever de estruturar mecanismos para tornar públicas as informações sobre o cronograma de atendimento, o que é essencial para a *accountability* da política. A ausência de dados deve ser declarada expressamente no painel, permitindo que a sociedade identifique as lacunas de atendimento, o que é, em si, uma forma de transparência e controle social.

Portanto, as determinações contidas no item 9.1.3 do acórdão recorrido não impõem obrigações inexequíveis, mas sim o dever de organizar e publicizar informações essenciais para a avaliação da política pública, em estrita observância aos princípios da publicidade e da eficiência. Rejeito, pois, os argumentos da recorrente.

Na determinação inserida no **item 9.1.5** da decisão recorrida, a apelante insurge-se contra a medida de aprimoramento da metodologia de coleta e análise da velocidade de *download* aplicada pelo indicador "Escolas Conectadas", argumentando que o indicador teria natureza estritamente estratégica e não operacional, e que a incorporação de medições de desempenho contratual desvirtuaria sua finalidade.

A tese recursal não merece prosperar, pois parte de uma dicotomia artificial entre "indicador estratégico" e "monitoramento operacional" que não encontra amparo na moderna governança de políticas públicas. O art. 6º, parágrafo único, incisos I e II, do Decreto 9.203/2017, impõe que os mecanismos de governança contenham formas de acompanhamento de resultados e soluções para a melhoria do desempenho das organizações, baseadas em evidências.

A auditoria demonstrou, de forma robusta, que a metodologia atual, ao utilizar a velocidade nominal contratada como referência, distorce a realidade da conectividade escolar. O relatório de fiscalização evidenciou que, em quase 30% das escolas classificadas como "velocidade adequada", a velocidade real aferida pelo medidor era inferior a 60% da velocidade declarada. Manter um indicador que mascara a precariedade do serviço prestado viola o princípio da veracidade e da transparência, além de impedir que o gestor tome decisões baseadas em evidências reais, configurando ineficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF).

Ademais, a determinação não impõe a conversão do indicador em ferramenta de fiscalização contratual *stricto sensu*, mas exige que o componente de velocidade reflita as condições reais de operação no ponto de uso. A finalidade da Enec é promover a universalização da conectividade de *qualidade* para uso pedagógico. Se o indicador não mede a qualidade efetivamente entregue, ele falha em sua finalidade precípua de monitorar o alcance dos objetivos da política pública.

Juridicamente, a Administração Pública tem o dever de utilizar indicadores que sejam, ao mesmo tempo, relevantes, mensuráveis e fidedignos. A manutenção de metodologia que sabidamente superestima a qualidade do serviço prestado fere o dever de motivação dos atos administrativos (art.

50, Lei 9.784/1999), uma vez que as decisões de alocação de recursos e de priorização de atendimento estão sendo tomadas com base em premissas fáticas equivocadas.

Portanto, o aprimoramento determinado não desvirtua o indicador, mas o corrige para que ele cumpra sua função de instrumento de gestão e controle social. A alegação de que a medida comprometeria a "estabilidade metodológica" não pode prevalecer sobre o interesse público de garantir que os recursos federais estejam, de fato, viabilizando o uso pedagógico da tecnologia nas escolas. Rejeito, assim, os argumentos da recorrente.

No que se refere à determinação do **item 9.2.** do Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, sobre a definição de velocidade mínima para conexões via satélite, a recorrente alega invasão de competência do MCOM. Reitero que o MEC, como coordenador da Enec, possui o dever de validar se os parâmetros técnicos são adequados para a educação. A determinação não retira competências do MCOM, mas exige atuação articulada e fundamentada por parte do MEC, o que é inerente à governança multissetorial da estratégia.

Na determinação inserida no **item 9.3.** da deliberação questionada, a recorrente contesta medida de correção de inconsistências na base de dados de monitoramento da Enec e de registro de dados de velocidades efetivamente aferidas, mesmo quando a instalação do medidor "Educação Conectada" não for possível. O argumento central da União é que o MEC não disporia de meios jurídicos ou operacionais para exigir o fornecimento de dados de medição de prestadoras de serviços contratadas diretamente por estados, municípios ou unidades escolares, o que tornaria a medida inexequível.

A análise jurídica deste ponto revela a fragilidade da tese recursal. Primeiramente, é imperativo destacar que o art. 11 do Decreto 11.713/2023 confere ao MEC o papel de Secretaria-Executiva do CE-Enec, com a competência expressa de articular e coordenar as ações necessárias à consecução das finalidades da estratégia. A descentralização da execução da política pública não exime o órgão central de coordenação do dever de estabelecer padrões de monitoramento e de buscar a integração das informações necessárias ao controle da política.

A determinação não impõe ao MEC o dever de fiscalizar contratos de terceiros, mas sim o dever de aprimorar a governança da informação da política pública. O art. 5º da Lei 12.527/2011 (LAI) e o art. 29 da Lei 14.129/2021 prescreve aos órgãos públicos o dever de transparência ativa e de organização de bases de dados que permitam o acompanhamento das políticas. Se a execução é descentralizada, cabe ao MEC, na qualidade de coordenador da Enec, pactuar com os entes federativos e com as prestadoras os mecanismos necessários para que os dados de desempenho cheguem à base central de monitoramento.

A recorrente confunde "inexequibilidade" com "complexidade de gestão". O fato de a obtenção dos dados depender de instrumentos jurídicos ou de articulação com entes subnacionais não torna a determinação ilegal ou impossível; torna-a uma tarefa de gestão que deve ser cumprida para que a política pública seja minimamente controlável. A omissão do gestor em buscar tais dados, sob o pretexto de que "não possui vínculo jurídico direto", configura ineficiência administrativa, violando o princípio da eficiência (art. 37, CF) e o dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, CF).

Ademais, a determinação é cautelosa ao admitir "outras formas de medição real" além do medidor oficial, o que demonstra a razoabilidade da medida. O que o Tribunal não pode tolerar é a manutenção de uma base de dados que, por omissão do gestor em articular a coleta de informações, permanece incompleta e incapaz de subsidiar decisões estratégicas. A recorrente não demonstrou óbice legal intransponível, apenas dificuldades operacionais que, no contexto de uma política de R$ 9,6 bilhões, devem ser superadas pelo MEC no exercício de sua competência de coordenação.

Portanto, a determinação é legítima, necessária e juridicamente fundamentada no dever de transparência e no poder-dever de coordenação do MEC. Rejeito, assim, os argumentos da recorrente.

Sobre a determinação inserida **no item 9.4.** da decisão recorrida, a apelante questiona a medida que impõe a definição e a publicação de critérios claros para a seleção e priorização das escolas a serem abrangidas pelo Termo de Autocomposição da Oi/V.Tal. O argumento central da

recorrente é que a definição antecipada e integral das escolas beneficiárias comprometeria a efetividade e a flexibilidade da política pública, defendendo uma seleção progressiva.

A análise jurídica deste ponto demonstra que a argumentação da recorrente é improcedente e revela uma compreensão equivocada sobre os princípios que regem a atuação administrativa. A discricionariedade do gestor público, embora existente, não é um cheque em branco; ela deve ser exercida dentro dos limites da legalidade, da impessoalidade e da publicidade (art. 37, *caput*, CF).

A ausência de critérios objetivos e previamente divulgados para a seleção de beneficiários de recursos públicos, especialmente em um Termo de Autocomposição que envolve vultosos valores de compromisso, viola frontalmente o princípio da impessoalidade. Sem parâmetros claros, a escolha das escolas torna-se suscetível ao arbítrio, o que é vedado pelo ordenamento jurídico. O art. 2º da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal, impõe a observância dos critérios de objetividade e transparência, vedando a adoção de formas excessivamente onerosas ou arbitrárias.

A recorrente confunde "transparência dos critérios" com "rigidez na execução". A determinação deste Tribunal não retira a capacidade da Administração de realizar ajustes operacionais ou de selecionar escolas de forma progressiva, conforme a capacidade de execução. O que o acórdão exige é que as *regras do jogo* sejam conhecidas *a priori*. A publicidade dos critérios de priorização é um requisito de validade do ato administrativo, pois permite o controle social e a verificação da aderência da escolha aos objetivos da política pública, que, no caso, é a redução das desigualdades regionais e o atendimento a áreas rurais.

Ademais, a alegação de que a definição de critérios comprometeria a "flexibilidade" é juridicamente inaceitável. A flexibilidade não pode servir de escudo para a opacidade. Pelo contrário, a definição de critérios objetivos é o que garante a segurança jurídica e a eficiência da política, evitando que o atendimento seja direcionado por critérios subjetivos ou alheios ao interesse público.

Por fim, a determinação está em perfeita consonância com o voto condutor do Acórdão 1.315/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, que já havia estabelecido a necessidade de priorização de escolas na região Nordeste e em áreas rurais. A omissão do gestor em publicar tais critérios, após a celebração do Termo, configura falha grave de governança e violação ao dever de transparência ativa (art. 8º da Lei 12.527/2011). Portanto, a determinação é legítima, necessária e visa garantir que o compromisso extrajudicial seja executado em estrita observância aos princípios constitucionais. Rejeito, pois, os argumentos da recorrente.

Quanto à recomendação inserida **no item 9.5.8.** do acórdão recorrido, no sentido de que o MEC avalie, junto à Casa Civil, a possibilidade de edição de norma com força vinculante para as diretrizes da Enec, a recorrente argumenta que tal medida desconsidera o arranjo institucional já estabelecido no Decreto 11.713/2023 e que a imposição de obrigatoriedade a outros órgãos e entes federativos extrapolaria a competência do Ministério da Educação.

É fundamental esclarecer que o Tribunal, ao expedir uma recomendação, não impõe uma obrigação de fazer, mas sugere uma medida de aprimoramento da gestão, respeitando a discricionariedade do gestor quanto à oportunidade e conveniência de sua adoção (art. 250, III, do RITCU). Portanto, a alegação de que a medida "extrapola a competência" é juridicamente infundada pois a recomendação não vincula o gestor, mas o convida a refletir sobre o aperfeiçoamento do arranjo institucional.

No mérito, a recomendação encontra sólido fundamento no princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF) e nas diretrizes de governança pública estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017. O referido decreto, em seu art. 4º, inciso X, estabelece como diretriz a definição formal de funções e competências para garantir a integração das estruturas. A auditoria demonstrou que a Enec, sob o modelo atual, exerce papel meramente orientativo, o que tem resultado em decisões fragmentadas, sobreposições e desalinhamento entre os programas federais.

A recorrente alega que o Decreto 11.713/2023 já teria definido o modelo de coordenação. Contudo, o Direito Administrativo é dinâmico e a Administração Pública tem o dever de reavaliar seus arranjos institucionais à luz dos resultados obtidos (princípio da autotutela e da eficiência). Se o

modelo atual de "articulação voluntária" não tem sido suficiente para evitar o desperdício de recursos públicos, como evidenciado pelos achados de sobreposição e ineficiência alocativa, é não apenas legítimo, mas um dever de o gestor avaliar a necessidade de instrumentos mais robustos, como norma com força vinculante.

Ademais, a recomendação não pressupõe que o MEC edite o normativo sozinho, mas que avalie a possibilidade em conjunto com a Casa Civil, órgão central de articulação estratégica do Governo Federal. Essa medida é um exercício de boa governança, pois busca conferir maior coerência, estabilidade e alinhamento à implementação da política pública, mitigando o risco de que decisões isoladas de diferentes órgãos comprometam o objetivo nacional de universalização da conectividade escolar.

Portanto, a recomendação é juridicamente adequada, pois estimula o exame de alternativas institucionais para sanar fragilidades de governança identificadas, sem invadir competências ou impor obrigações ilegais. Rejeito, assim, os argumentos da recorrente.

Com relação às recomendações contidas nos itens **9.5.11** e **9.5.12** do Acórdão 1.082/2026-Plenário, que tratam da compatibilização dos níveis de classificação do indicador "Escolas Conectadas" aos desafios de conectividade e da definição de critérios padronizados de priorização para o atendimento das escolas, a recorrente afirma, em síntese, que tais medidas desconsideram a finalidade sintética do indicador e a heterogeneidade das iniciativas, que justificariam a diversidade de critérios.

A análise jurídica demonstra que os argumentos da recorrente não se sustentam frente aos princípios da transparência, da eficiência e da equidade, que devem nortear a gestão de políticas públicas.

O princípio da transparência, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e detalhado na Lei 12.527/2011 (LAI), exige que a informação pública seja inteligível. A auditoria verificou que o agrupamento de situações distintas sob o mesmo rótulo no indicador "Escolas Conectadas" impede que gestores e sociedade compreendam a natureza da deficiência de conectividade de cada escola. A recomendação contida no **item 9.5.11** não propõe o fim do indicador sintético, mas o seu aprimoramento para que, ao ser consultado, o usuário possa identificar, de forma clara e específica, qual desafio (energia, rede interna, velocidade) precisa ser superado. Isso é o que a doutrina de avaliação de políticas públicas denomina "especificidade", requisito essencial para que um indicador seja útil ao processo decisório fundamentado em evidências (art. 4º, VIII, Decreto 9.203/2017).

Em relação ao **item 9.5.12**, a recorrente alega que a diversidade de critérios de priorização decorre da heterogeneidade das iniciativas federais de conectividade das escolas. Contudo, a ausência de coordenação entre esses critérios tem gerado ineficiências graves, como a sobreposição de atendimentos em escolas que já possuem conectividade adequada, enquanto outras, em situação de vulnerabilidade, permanecem desassistidas. O art. 2º, inciso II, do Decreto 11.713/2023, estabelece como objetivo da Enec "fomentar a equidade de oportunidades". A equidade, princípio jurídico que orienta a justiça distributiva, exige que o Estado trate desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Critérios de priorização descoordenados e heterogêneos, sem um referencial comum de equidade, violam o princípio da eficiência (art. 37, CF), pois permitem que recursos públicos escassos sejam alocados sem a devida observância da vulnerabilidade social e regional das escolas.

A recomendação não impõe uma padronização rígida que ignore as particularidades técnicas de cada programa, mas sugere a harmonização dos critérios de priorização para que todos os programas federais, em conjunto, caminhem para o mesmo objetivo: a universalização com foco nos mais vulneráveis. A discricionariedade administrativa não autoriza o gestor a ignorar o objetivo de equidade previsto no decreto instituidor da política.

Logo, ambas as recomendações são juridicamente adequadas, pois visam conferir maior inteligibilidade, transparência e racionalidade à política pública, garantindo que os indicadores e os

critérios de seleção sejam instrumentos eficazes para o alcance dos objetivos constitucionais e legais da Enec. Rejeito, assim, os argumentos da recorrente.

A recomendação inserida no **item 9.6.2** do acórdão recorrido versa sobre a necessidade de o MEC exercer o controle da execução dos recursos da Lei 14.172/2021 pelos estados e pelo Distrito Federal. A referida norma legal dispõe sobre a assistência financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a garantia de acesso à *internet*, com fins educacionais, aos estabelecimentos de ensino, aos alunos e aos professores da educação básica pública. A recorrente alega que tal medida atribuiria ao Ministério da Educação competências fiscalizatórias não previstas no marco legal e geraria sobreposição com as atribuições dos órgãos de controle.

A análise jurídica deste ponto revela que a recorrente confunde o dever de monitoramento da política pública com a atividade de fiscalização financeira em sentido estrito.

Primeiramente, é necessário distinguir as esferas de atuação. A fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos é competência dos órgãos de controle interno e externo. Contudo, o monitoramento da execução de política pública, que visa verificar se os recursos federais transferidos estão sendo aplicados para o alcance dos objetivos pactuados, é dever inerente à gestão ministerial. O art. 6º-A da Lei 14.172/2021, ao prever a pactuação de Planos de Ação, estabelece uma relação jurídica de colaboração que impõe ao MEC o dever de acompanhar o cumprimento das metas e a aplicação dos recursos, sob pena de omissão no dever de zelar pelo Erário e a legitimidade da despesa pública.

A recomendação não confere ao MEC poderes de "fiscalização direta" ou de substituição das instâncias de controle interno ou externo. Ela induz o aprimoramento da capacidade gerencial do Ministério para produzir informações, acompanhar a execução das iniciativas e identificar, tempestivamente, desvios ou dificuldades que possam comprometer o alcance dos objetivos da política. O art. 2º, inciso IV, da Resolução CE-Enec 5/2025 já prevê o monitoramento da execução dos planos, o que demonstra que a recomendação está em perfeita consonância com as atribuições já reconhecidas pelo próprio órgão.

Juridicamente, o dever de monitoramento decorre do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF). O MEC, ao transferir recursos federais, não pode se eximir da responsabilidade de verificar se o público prioritário definido em lei, como escolas indígenas e quilombolas, está sendo efetivamente atendido. A ausência de mecanismos de controle sobre a execução dos Planos de Ação torna a política pública vulnerável a desvios de finalidade e ineficiências, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Assim, a recomendação é legítima e necessária, pois visa fortalecer a governança da política pública, garantindo que a autonomia dos entes subnacionais na execução dos recursos federais descentralizados não se transforme em um vácuo de acompanhamento por parte do órgão repassador. Rejeito, assim, os argumentos da recorrente.

A recomendação não confere ao MEC poderes de fiscalização direta, mas sim de monitoramento da execução da política pública, atividade que é inerente à gestão de recursos federais transferidos.

Por fim, a recorrente insurge-se contra as recomendações que tratam da revisão dos critérios de alocação de recursos públicos (**item 9.7.1**), da avaliação continuada do custo-benefício das tecnologias adotadas (**9.7.2**) e do estabelecimento de parâmetros financeiros de referência **(9.7.3**). Alega, em síntese, que tais atividades já integram as competências ordinárias do CE-Enec e que a revisão periódica de tecnologias seria incompatível com a segurança jurídica e a racionalidade operacional.

A análise jurídica demonstra que os argumentos da recorrente são improcedentes.

Quanto ao **item 9.7.1**, a recorrente argumenta que a revisão de critérios já é competência permanente do CE-Enec. Ocorre que a existência de competência formal não se confunde com a efetividade da gestão. A auditoria comprovou que, apesar da competência legal, a coordenação tem sido insuficiente, resultando em sobreposições e ineficiências alocativas. O princípio da eficiência (art. 37, CF) impõe à Administração não apenas a existência de competências, mas o seu exercício efetivo

para evitar o desperdício de recursos públicos. A recomendação não cria competências, mas induz o gestor a dar efetividade prática ao seu dever de coordenação, reduzindo a fragmentação decisória.

No que tange ao **item 9.7.2**, sobre a avaliação continuada do custo-benefício das tecnologias, a recorrente invoca a segurança jurídica para evitar a revisão de contratos vigentes. O argumento é juridicamente frágil. A segurança jurídica não é um escudo para a manutenção de situações ineficientes ou tecnologicamente obsoletas. O art. 37, *caput*, da Constituição Federal, impõe o dever de eficiência, que exige a reavaliação constante das escolhas administrativas. A recomendação não impõe a rescisão automática de contratos, mas a adoção de uma prática de governança voltada à evidência, permitindo que, em futuras renovações ou novas contratações, o gestor opte pela tecnologia mais vantajosa. A Administração Pública tem o dever de zelar pela economicidade (art. 70, CF), o que pressupõe o monitoramento da adequação tecnológica frente à evolução do mercado.

Em relação ao **item 9.7.3**, sobre o estabelecimento de parâmetros financeiros de referência, a recorrente alega que a variabilidade dos custos inviabilizaria tal medida. Discordo. A existência de variabilidade não é óbice, mas sim o fundamento para a criação de parâmetros. A ausência de referências financeiras unificadas impede a comparabilidade entre as iniciativas, dificultando a identificação de sobrepreços ou disparidades injustificadas, o que viola o princípio da transparência e o dever de economicidade. O estabelecimento de parâmetros de referência é técnica consagrada de controle gerencial e de *benchmarking* na administração pública, essencial para que o gestor possa justificar a razoabilidade dos preços contratados (art. 2º, Lei 9.784/1999).

Em suma, as recomendações visam sanar déficit de efetividade institucional. A alegação de que tais atividades já seriam "ordinárias" é desmentida pelos achados de auditoria, que revelaram um cenário de ineficiência alocativa e falta de coordenação.

O Tribunal, ao expedir tais recomendações, atua em estrita observância ao seu dever constitucional de fiscalizar a eficiência e a economicidade da aplicação dos recursos públicos (art. 71, II, CF). Rejeito, portanto, os argumentos da recorrente.

Em conclusão, aduzo que as razões recursais não lograram demonstrar ilegalidade ou inexequibilidade nas deliberações recorridas. As medidas determinadas e recomendadas são fundamentadas, razoáveis e necessárias para o aprimoramento da governança da política de conectividade escolar.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2778/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.035/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Recorrente: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela União contra determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão 1.082/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas apreciou relatório de auditoria operacional realizada na política de conectividade das escolas públicas no país;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2778-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 008.074/2024-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Casa da Moeda do Brasil.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CASA DA MOEDA DO BRASIL. VERIFICAÇÃO DA GOVERNANÇA, INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA, BEM COMO DA POLÍTICA DE CELEBRAÇÃO DE ACORDOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. FRAGILIDADES QUANTO À AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS DO PLANO DE NEGÓCIOS E ESTRATÉGIAS DE LONGO PRAZO. APRESENTAÇÃO FRAGMENTADA DE DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS. PUBLICAÇÃO INCOMPLETA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E EM LOCAL INADEQUADO. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE DISCRIMINAÇÃO DE CUSTOS E RECEITAS. INCOMPATIBILIDADE ENTRE CUSTOS E PREÇOS DE VENDAS EM SEGMENTOS ESPECÍFICOS. PENDÊNCIA NA RENOVAÇÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INEFICIÊNCIA PARCIAL NA GESTÃO DE CONTAS A RECEBER. DEFICIÊNCIAS NA INFRAESTRUTURA DE ARMAZÊNS E NO CONTROLE DE

ESTOQUES. FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS DE GESTÃO DE CONTRATOS DE COMPRAS E SERVIÇOS. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE PESSOAL. RISCOS ASSOCIADOS ÀS CONTRATAÇÕES. DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE DE FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS. FALHAS NA GESTÃO DE CONTENCIOSO CÍVEL, TRABALHISTA E TRIBUTÁRIO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA E CONFORMIDADE NOS PROCESSOS DE ALIENAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (Audbancos):

I. Apresentação

1. A presente fiscalização na Casa da Moeda do Brasil (CMB) teve origem no TC 000.326/2024-0, consubstanciado em uma representação da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), a qual foi ratificada pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), que solicitou a autorização para a realização de fiscalizações em empresas estatais.

2. A representante sublinhou a importância dessas fiscalizações, ressaltando que: i) houve mudanças recentes na alta administração dessas empresas, além de vendas de ativos, contratações e investimentos; ii) em 2022, o Brasil contava com 130 empresas estatais federais, com um orçamento de investimento de R$ 34 bilhões, destacando-se o grupo Petrobras, sendo que os resultados líquidos dos grupos do Banco do Brasil, BNDES, Caixa e Petrobras somaram R$ 209,6 bilhões; iii) houve algumas denúncias de má gestão de recursos públicos e nomeações irregulares em empresas estatais, como Codevasf e Correios; iv) estimativas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos apontaram um déficit projetado de R$ 3,057 bilhões para as empresas estatais em 2023.

3. A representação da unidade técnica alertou ainda sobre a necessidade de fiscalizar os acordos judiciais e extrajudiciais firmados pelas estatais, com o objetivo de mitigar possíveis prejuízos resultantes de operações malsucedidas.

4. A Segecex ponderou também que, apesar dos trabalhos já realizados em empresas como Petrobras, BNDES, Caixa e Banco do Brasil, que contribuíram significativamente para o progresso dessas instituições e, consequentemente, para o país, ainda há muito a ser feito pelo TCU, no que tange à aplicação e ao cumprimento da Lei das Estatais. Destacou ainda a importância de que todos os trabalhos de fiscalização decorrentes daquela representação tramitassem sob a mesma relatoria.

5. Ante o exposto, o Ministro Bruno Dantas decidiu (peça 7 do TC 000.326/2024-0):

i) com base nos arts. 8 e 18 da Resolução-TCU nº 346, de 30/11/2022, designar o Ministro Walton Alencar Rodrigues para a relatoria dos processos decorrentes dessa representação;
ii) autorizar a Secretaria Geral de Controle Externo a realizar trabalhos de fiscalização, conforme critérios de materialidade e relevância, com vistas a verificar o cumprimento das disposições da Lei das Estatais, mormente quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança, bem como examinar a política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, conforme padrões de boas práticas e as melhores práticas do mercado, nos termos do art. 41, inciso II da Lei 8.443/1992 c/c o art. 230 do Regimento Interno do TCU.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. Em cumprimento ao Despacho de 17/1/2024 do Ministro Bruno Dantas (peça 7 do TC 000.326/2024-0), realizou-se a auditoria Casa da Moeda do Brasil, no período compreendido entre 18/4/2024 e 4/10/2024.

II.2 Visão geral do objeto

II.2.1. Descrição do objeto fiscalizado

7. *A Casa da Moeda do Brasil (CMB), fundada em 1694, é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável pela produção de moeda corrente, cédulas, passaportes, selos e outros itens de segurança monetária e documental.*

8. *Como uma das principais estatais do país, a CMB desempenha um papel crucial na emissão de moeda e na segurança dos documentos de valor que circulam no Brasil. Além disso, a empresa possui uma estrutura de produção complexa, com alta demanda tecnológica para garantir a segurança dos seus produtos, o que a torna estratégica para o funcionamento econômico e social do país.*

9. *Em função da sua natureza de estatal, a CMB segue as diretrizes da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que estabelece normas de governança, controle e transparência para as empresas públicas e sociedades de economia mista.*

10. *Assim sendo, a fiscalização sobre a CMB é essencial, não só pela sua função crítica na economia nacional, mas também pela necessidade de garantir que suas atividades estejam em conformidade com as melhores práticas de gestão e governança pública.*

II.2.2. Legislação aplicável

11. *A Casa da Moeda do Brasil (CMB) está sujeita a um conjunto de normas legais que delineiam sua estrutura e funcionamento, destacando-se: (i) a Lei 5.895/1973, que transformou a Casa da Moeda em empresa pública, conferindo-lhe personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa; (ii) a Lei 13.303/2016, conhecida como "Lei das Estatais", que regula o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, abrangendo governança corporativa, responsabilidade dos administradores e procedimentos de contratação; (iii) o Estatuto Social da CMB, que organiza detalhadamente suas atribuições e a estrutura de governança; e (iv) regimentos dos colegiados, Código de Ética e outros normativos internos da entidade.*

12. *A fiscalização das atividades da CMB é fundamentada em normas de controle interno e externo, como a Lei 8.443/1992, o Regimento Interno do TCU, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), os Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) e as Orientações de Auditoria de Conformidade (OAC). Essas disposições definem as competências, os critérios e a metodologia para a condução de auditorias nas empresas estatais.*

II.2.3. Objetivos institucionais da CMB

13. *Os objetivos institucionais da Casa da Moeda do Brasil incluem, mas não se limitam à:*

- *Produção de moeda e documentos de segurança: garantir a produção de moeda corrente e documentos com padrões de qualidade e segurança elevados, a fim de assegurar a integridade do sistema financeiro e a credibilidade dos documentos emitidos pelo governo.*
- *Sustentabilidade econômica: manter um equilíbrio entre a eficiência operacional e a geração de receitas, garantindo que suas operações sejam sustentáveis economicamente sem sobrecarregar o erário público.*
- *Governança, Transparência e Integridade: implementar práticas de governança adequadas, alinhadas com a Lei das Estatais, assegurando que seus processos de contratação, administração e gestão sejam transparentes e regidos por princípios de integridade.*

II.2.4. Pontos críticos e deficiências no sistema de controle

14. *De acordo com o item 127 das Orientações para Auditoria de Conformidade (OAC), os pontos críticos e deficiências no sistema de controle são áreas que apresentam riscos significativos para a eficácia, a eficiência e a conformidade das operações de uma organização auditada. A identificação desses pontos e deficiências é fundamental para a avaliação global da governança e da gestão da entidade, pois eles representam vulnerabilidades que podem comprometer o cumprimento das leis, regulamentos e objetivos institucionais. Nesse contexto, identificaram-se alguns pontos críticos que merecem atenção especial.*

15. *A política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais envolve parte significativa dos recursos da empresa. Esses acordos precisam ser avaliados à luz das melhores práticas de mercado, com o objetivo de mitigar possíveis riscos de prejuízos financeiros.*

16. *Outra preocupação envolve a adequação da CMB às normas de transparência e governança estabelecidas pela Lei das Estatais, principalmente no que diz respeito à contratação de serviços e nomeações de gestores.*

17. *A gestão de ativos e passivos da CMB é outro ponto de interesse. Com a recente venda de ativos e mudanças na administração, conforme relatado pela unidade de auditoria, é crucial que a estatal adote práticas rigorosas de controle financeiro para garantir a sustentabilidade das suas operações a longo prazo.*

18. *Por fim, as deficiências no controle interno também foram mencionadas como uma área de possível fragilidade. A implementação de mecanismos de controle mais eficazes pode garantir uma melhor supervisão das atividades da empresa e a mitigação de riscos operacionais, financeiros e reputacionais.*

19. *Assim, a fiscalização busca verificar se a CMB está aderente aos preceitos legais aplicáveis, garantindo que suas operações sejam realizadas com transparência e eficiência, e que os acordos judiciais e extrajudiciais estejam alinhados com o interesse público e as melhores práticas de governança.*

II.3. *Objetivo*

20. *Os objetivos do trabalho são: (i) verificar o cumprimento das disposições da Lei das Estatais pela Casa da Moeda do Brasil (CMB), mormente quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança; e (ii) examinar a política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, conforme os padrões de boas práticas e as melhores práticas do mercado.*

II.4. *Questões de auditoria*

21. *Considerando os objetivos da fiscalização, formularam-se as seguintes questões e subquestões de auditoria, conforme a matriz de planejamento homologada pela unidade técnica:*

Q1 - A estrutura e o funcionamento da Casa da Moeda do Brasil (CMB) estão de acordo com as normas de governança corporativa vigentes?

Subquestões:

1.1. A constituição e o funcionamento do CONSAD, da Diretoria, do Conselho Fiscal, do comitê estatutário de Auditoria, do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, da área de integridade e gestão de risco e da auditoria interna da CMB atendem às normas organizacionais previstas na lei das estatais? (art. 9, § 3º, inciso I, 13, 14, inciso II, 18, 22, 24, 25, 26).

1.2. As competências do CONSAD, da Diretoria, do Conselho Fiscal, do comitê estatutário de Auditoria, do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, da área de integridade e gestão de risco e da auditoria interna da CMB atendem aos requisitos da lei das estatais? (art. 9, § 3º, inciso I, 13, 14, inciso II, 18, 22, 24, 25, 26).

1.3. Os diretores assumiram compromisso com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração? (art. 23).

1.4. A avaliação anual de desempenho, individual e coletiva, dos administradores e dos membros de comitês foi realizada adequadamente nos últimos 3 anos (desde 2021) e concluiu pelo bom desempenho dos gestores? (art. 13, inciso III, 18, inciso IV).

1.5. O CONSAD analisou o atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU? (art. 23, § 2º).

1.6. O comitê estatutário verifica a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal e suas atas de reunião apresentam eventuais manifestações divergentes e são divulgadas? (art. 10).

1.7. Os processos de nomeações para a diretoria e órgãos colegiados da CMB estão adequadas ao atual marco regulatório? (art. 14, inciso III, 17, 20, 22, 25, 26).

1.8. As nomeações para a diretoria e órgãos colegiados da CMB estão adequadas ao atual marco regulatório? (art. 14, inciso III, 17, 20, 22, 25, 26)

1.9. A participação de representante dos empregados no CONSAD atende aos preceitos da Lei 12.353/2010? (art. 19).

1.10. O comitê estatutário de auditoria avaliou positivamente a adequação das transações com partes relacionadas nos últimos 3 anos (desde 2021)? (art. 24, inciso VI).

1.11. O comitê de auditoria avaliou previamente, bimestralmente e positivamente as informações contábeis divulgadas? (art. 24, § 3º).

1.12. As recomendações do comitê de auditoria nos relatórios dos últimos 3 anos (desde 2021) foram atendidas, e as falhas apontadas nesses relatórios foram mitigadas? (art. 24, inciso VII).

1.13. O comitê de auditoria avaliou positivamente os parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão? (art. 24, inciso VIII).

Q2 - A CMB atende aos requisitos legais e infralegais de transparência na gestão dos seus negócios?

Subquestões:

2.1. A CMB mantém página da Internet atualizada, que disponibiliza todas informações e documentos de publicação obrigatória?

2.2. As demonstrações da CMB atendem aos preceitos da Lei 6404/76 e das normas de contabilidade vigentes? (art. 7º)

2.3. Os custos e receitas dos negócios da CMB são discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil? (art. 8º, § 2º)

Q3 - A gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB) é orientada para a alocação dos recursos geridos de modo eficiente, íntegro e ambientalmente sustentável?

Subquestões:

3.1. Os preços de venda dos produtos e serviços da CMB são compatíveis com os respectivos custos?

3.2. As atividades da CMB possuem licenças ambientais e as condicionantes dessas licenças foram atendidas? (art. 27, § 2º).

3.3. A CMB promove o desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços? (art. 27, § 1º, inciso II).

3.4. A gestão de contas a receber de clientes é eficiente?

3.5. As provisões para devedores duvidosos (PDD) são adequadamente registradas?

3.6. A gestão de estoques é eficiente?

3.7. A gestão de pessoas é eficiente?

3.8. Os contratos de fornecimento de serviços são administrados de modo a evitar sobrepreço ou superfaturamento? (art. 31).

3.9. O controle do uso de veículos e adequado?

3.10. A gestão tributária é eficiente?

3.11. As provisões para os passivos cíveis, trabalhistas e tributários estão adequadamente calculadas?

3.12. A declaração de necessidade de compra, o motivo da escolha do fornecedor e os preços pactuados nas aquisições de bens e serviços são razoáveis?

3.13. As obras são precedidas de elaboração do projeto executivo?

3.14. As alienações de bens inservíveis são precedidas de avaliação formal e licitação? (art. 49).

3.15. Os processos de compra direta são instruídos com a caracterização da situação emergencial ou calamitosa (quando é o caso), a razão da escolha do fornecedor ou do executante e a justificativa do preço? (art. 30, § 3º, 32, inciso II).

3.16. As despesas com publicidade e patrocínio de 2022 limitam-se ao que foi gasto no último ano imediatamente anterior à eleição? (art. 93, § 2º).

II.5. *Metodologia utilizada*

22. *Preliminarmente, observa-se que se buscou realizar o trabalho com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), nos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) e nas Orientações de Auditoria de Conformidade (OAC).*

23. *Contudo, registra-se que não foram seguidas integralmente as Normas de Auditoria do TCU (NAT), especificamente no que tange à profundidade da análise.*

24. *Com efeito, as NAT estabelecem que a auditoria deve ser realizada utilizando métodos que garantam a qualidade, profundidade e amplitude suficientes para avaliar adequadamente o objeto auditado. No entanto, conforme relatado nas limitações inerentes à auditoria (item II.5 do relatório), o trabalho foi realizado com uma amostragem não probabilística, o que limita a representatividade dos dados e pode ter deixado de identificar inconformidades relevantes.*

25. *Não bastasse, segundo as NAT, é esperado que o auditor realize uma avaliação aprofundada das áreas críticas do objeto auditado. Contudo, o relatório reconhece que, devido às limitações de tempo e de recursos, não foi possível realizar uma análise detalhada de todos os contratos, acordos judiciais e operações da CMB, especialmente em temas relacionados a governança e integridade. Esta limitação é um indicativo de que as NAT não foram plenamente cumpridas, já que o grau de aprofundamento necessário para uma análise completa foi comprometido.*

26. *A metodologia de auditoria abrangeu a coleta, o tratamento e a análise de dados e informações relevantes à governança, integridade e transparência nas atividades da Casa da Moeda do Brasil (CMB). Foram aplicados procedimentos de exame documental e visita in loco ao parque fabril, incluindo entrevistas com os gestores da instituição, além de análise de relatórios e bases de dados fornecidos pela entidade auditada.*

27. *A amostragem foi selecionada com base em critérios de materialidade e relevância, utilizando-se a técnica de amostragem por julgamento profissional da equipe de auditoria. A seleção incluiu documentos e processos significativos relacionados aos objetivos da auditoria, como os contratos celebrados nos últimos 3 anos, atas de reuniões de comitês estatutários e relatórios de conformidade.*

28. *Durante a auditoria, foram empregados papéis de trabalho padronizados, como matrizes de planejamento e programas de auditoria, que permitiram o acompanhamento estruturado das atividades. As evidências foram avaliadas com base nos critérios estabelecidos pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), bem como em outras normas pertinentes, com o intuito de identificar eventuais inconformidades ou oportunidades de melhoria.*

29. *As análises prescindiram do auxílio de especialistas da área jurídica e de governança corporativa, dadas a experiência e a formação acadêmica da equipe de auditoria.*

30. *Quanto à Questão de Auditoria 1, promove-se o exame de uma série de indagações detalhadas sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da CMB, em conformidade com a Matriz de Planejamento homologada.*

31. *Entre os principais pontos de análise, estão a conformidade das práticas do Conselho de Administração (CA), da Diretoria, do Conselho Fiscal e dos comitês estatutários com as disposições da Lei das Estatais. A adequação dos processos de nomeação, a avaliação de desempenho dos administradores e a análise das metas e resultados compõem um quadro abrangente de verificação da governança corporativa da entidade.*

32. *A auditoria também se debruça sobre o compromisso dos diretores com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração e a avaliação anual de desempenho dos gestores nos últimos três anos. Além disso, há uma investigação minuciosa sobre a conformidade dos*

processos de indicação e avaliação de membros para o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal, bem como a divulgação de eventuais manifestações divergentes nas atas de reunião do comitê estatutário de auditoria.

33. *Outro aspecto relevante é a análise das transações com partes relacionadas, verificando se foram avaliadas positivamente pelo comitê de auditoria nos últimos três anos. A auditoria também verifica a conformidade das informações contábeis divulgadas bimestralmente e a mitigação de falhas apontadas nos relatórios do comitê de auditoria. Adicionalmente, a adequação dos cálculos atuariais e os resultados dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão são outros pontos de interesse do presente exame técnico.*

34. *Por fim, a auditoria verifica se a participação de representantes dos empregados no Conselho de Administração está em conformidade com a Lei 12.353/2010, que trata da participação dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas.*

35. *Este conjunto de questões procura fornecer um panorama detalhado sobre a conformidade da estrutura e das práticas de governança da Casa da Moeda do Brasil com as normas legais vigentes.*

36. *Para responder à Questão de Auditoria 2, examina-se inicialmente se a CMB mantém uma página na Internet atualizada, que disponibiliza todas as informações e documentos de publicação obrigatória. Este ponto é crucial, pois a transparência ativa, por meio da disponibilização de informações em plataformas digitais, é uma exigência legal e um indicador de boa governança. A auditoria visa verificar a existência, a atualização e a acessibilidade das informações disponibilizadas ao público, o que inclui relatórios financeiros, contratos, licitações, entre outros documentos obrigatórios por lei.*

37. *Outra questão fundamental é se as demonstrações contábeis da CMB estão em conformidade com os preceitos da Lei 6.404/76 e com as normas contábeis vigentes, conforme estabelecido no artigo 7º daquele diploma legal. A correta elaboração e divulgação das demonstrações financeiras são essenciais para assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. A auditoria busca verificar se a CMB segue os princípios contábeis geralmente aceitos, se adota práticas de contabilidade adequadas e se suas demonstrações refletem de maneira fidedigna a situação financeira da instituição.*

38. *Outra subquestão de relevo é se os custos e receitas dos negócios da CMB são discriminados e divulgados de forma transparente, conforme exigido pelo artigo 8º, parágrafo 2º da Lei das Estatais. A discriminação clara dos custos e receitas é um aspecto vital para a transparência na gestão pública, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem e fiscalizem a aplicação dos recursos. A falta de clareza na divulgação dessas informações pode levantar suspeitas sobre a gestão dos recursos e comprometer a confiança pública na instituição.*

39. *A análise, portanto, é de extrema importância para avaliar a conformidade da CMB com os requisitos legais de transparência e governança. A auditoria tem como objetivo fornecer um diagnóstico detalhado sobre a situação atual da CMB, identificar possíveis falhas e propor, se for o caso, recomendações para aprimorar a transparência e a eficiência na gestão dos negócios.*

40. *A Questão de Auditoria 3 tem por objetivo avaliar alguns aspectos da integridade e da eficiência na gestão da estatal. Investiga-se, inicialmente, a compatibilidade dos preços de venda dos produtos e serviços da CMB com os respectivos custos, uma vez que a precificação deve ser justa e refletir os gastos efetivamente incorridos. Outro ponto importante é a verificação das licenças ambientais das atividades da CMB e se as condicionantes dessas licenças estão sendo atendidas, conforme o art. 27, § 2º, da Lei das Estatais, garantindo que as operações da CMB estejam em conformidade com as normas ambientais.*

41. *Além disso, é imperativo analisar se a CMB promove o desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira na produção e oferta de seus produtos e serviços, conforme o art. 27, § 1º, inciso II. A gestão eficiente das contas a receber de clientes e a adequação das provisões para devedores duvidosos (PDD) também são elementos fundamentais a serem considerados, uma vez que impactam*

diretamente a saúde financeira da instituição. A eficiência na gestão de estoque e de pessoas é outro aspecto relevante, pois reflete na capacidade da CMB de operar de maneira otimizada e produtiva.

42. *Os contratos de fornecimento de serviços devem ser administrados de modo a evitar sobrepreço ou superfaturamento, conforme o art. 31 da Lei das Estatais, prevenindo desvios e garantindo a economicidade. A auditoria também busca verificar o controle do uso de veículos, a eficiência na gestão tributária e a adequação das provisões para passivos cíveis, trabalhistas e tributários, assegurando que todas as obrigações legais e fiscais estejam sendo devidamente cumpridas.*

43. *Outros aspectos importantes incluem a análise da declaração de necessidade de compra, a escolha do fornecedor e os preços pactuados nas aquisições de bens e serviços, verificando a razoabilidade dessas decisões. A auditoria deve ainda avaliar se as obras são precedidas pela elaboração do projeto executivo e se as alienações de bens inservíveis são precedidas de avaliação formal e licitação, conforme o art. 49 da Lei 13.303/2016.*

44. *Por fim, é necessário verificar se os processos de compra direta são adequadamente instruídos e se as despesas com publicidade e patrocínio de 2022 estão limitadas ao que foi gasto no último ano imediatamente anterior à eleição, conforme o art. 93, § 2º. Estas análises são essenciais para garantir que a gestão da CMB seja transparente, eficiente e sustentável, tanto do ponto de vista econômico quanto ambiental.*

II.6. *Limitações inerentes à auditoria*

45. *Durante o processo de auditoria na Casa da Moeda do Brasil (CMB), foram identificadas algumas limitações que restringiram a profundidade de certas investigações e, consequentemente, a formulação de conclusões mais abrangentes sobre determinados aspectos.*

46. *A auditoria foi realizada utilizando métodos convencionais de amostragem e análise documental, limitando o escopo da avaliação a uma fração dos processos analisados. Embora os procedimentos adotados sejam consistentes com os padrões de auditoria de conformidade, a utilização de uma amostragem não probabilística pode ter deixado de identificar eventuais inconformidades em áreas que não foram abrangidas pela seleção. A abrangência maior exigiria um exame extensivo de todos os contratos, acordos e operações da CMB, o que não foi possível dentro do tempo e recursos alocados.*

II.7. *Volume de recursos fiscalizados*

47. *Para definir o Volume de Recursos Fiscalizados – em conformidade com os Padrões e as Orientações de Auditoria de Conformidade desta Corte de Contas (PAC 37.5 e OAC 127) – foram consideradas as rubricas que refletem a magnitude das operações e o cumprimento das disposições legais em termos de governança, transparência e integridade.*

48. *A tabela seguinte compara os resultados da CMB dos últimos cinco anos:*

Demonstração do Resultado do Exercício (Em R$ Mil)					
DESCRIÇÃO	***31.12.2023***	***31.12.2022***	***31.12.2021***	***31/12/2020 (Reapresentado)***	***31/12/2019 (Reapresentado)***
I - RECEITA LÍQUIDA DAS VENDAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS	*1.368.600*	*1.337.735*	*1.156.040*	*1.077.779*	*1.161.619*
II - CUSTOS DOS PRODUTOS E SERVIÇOS VENDIDOS	*(907.095)*	*(864.832)*	*(807.002)*	*(824.146)*	*(767.653)*
III - LUCRO BRUTO OPERACIONAL	*461.505*	*472.903*	*349.038*	*253.633*	*393.965*

IV - DESPESAS / RECEITAS OPERACIONAIS	*(366.179)*	*(563.358)*	*(337.967)*	*(514.314)*	*(588.186)*
DESPESAS ADMINISTRATIVAS	*(326.608)*	*(314.857)*	*(264.453)*	*(254.494)*	*(351.274)*
DESPESAS COM PESSOAL	*(262.222)*	*(241.093)*	*(194.896)*	*(198.898)*	*(263.060)*
DESPESAS COM MATERIAIS	*(13.690)*	*(17.393)*	*(15.329)*	*(11.149)*	*(8.717)*
DESPESAS COM SERVIÇOS	*(44.541)*	*(47.106)*	*(43.290)*	*(32.266)*	*(60.045)*
DEPRECIAÇÕES E AMORTIZAÇÕES	*(6.155)*	*(9.265)*	*(10.938)*	*(12.180)*	*(19.451)*
DESPESAS TRIBUTÁRIAS	*(26.860)*	*(30.342)*	*(726.519)*	*(3.195)*	*(61.883)*
OUTRAS DESPESAS / RECEITAS - LÍQUIDAS	*(12.711)*	*(218.159)*	*653.005*	*(256.626)*	*(175.029)*
V - RESULTADO ANTES DAS RECEITAS E DESPESAS FINANCEIRAS	*95.326*	*(90.455)*	*11.071*	*(260.681)*	*(194.220)*
VI - RESULTADO FINANCEIRO	*107.210*	*113.807*	*19.154*	*15.558*	*32.511*
RECEITAS FINANCEIRAS	*185.161*	*156.812*	*43.625*	*29.786*	*42.182*
DESPESAS FINANCEIRAS	*(77.951)*	*(43.005)*	*(24.471)*	*(14.228)*	*(9.671)*
VII - RESULTADO ANTES DOS TRIBUTOS SOBRE O LUCRO	*202.536*	*23.352*	*30.225*	*(245.124)*	*(161.710)*
VIII - PROVISÃO PARA IMPOSTO DE RENDA	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
IX - PROVISÃO PARA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
VIII - RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	***202.536***	***23.352***	***30.225***	*(245.124)*	*(161.710)*

49. *Com base nos dados financeiros apresentados, a rubrica de Receita Líquida das Vendas de Produtos e Serviços, que, no último exercício financeiro de 2023, totalizou aproximadamente R$ 1,37 bilhão, representa o montante de recursos gerados pela CMB com suas operações principais. Esta cifra fornece uma visão da amplitude das atividades sob fiscalização, considerado o escopo da auditoria.*

50. *A Receita Líquida engloba as transações que, direta ou indiretamente, estão sujeitas aos requisitos de governança, transparência e integridade previstos na Lei das Estatais. Além disso, este valor facilita a compreensão da relevância do volume auditado, refletindo o escopo da atuação da empresa e o impacto potencial das práticas administrativas sobre recursos significativos no contexto da fiscalização.*

II.8. *Benefícios estimados da fiscalização*

51. *O total de benefícios quantificáveis estimados nesta auditoria é de **R$ 1,92 bilhão** ao ano, decorrentes de:*

(a) Redução de prejuízos nas linhas de negócio deficitárias: R$ 100 milhões (Achado 3.1.1);
(b) Ações corretivas em estoques: R$ 8,9 milhões (Achado 3.6.1);
(c) Não reativação do Sicobe: R$ 1,8 bilhão (Achado 3.8.2); e
(d) Melhorias na governança: R$ 13,7 milhões (1% do Volume de Recursos Fiscalizados).

III.Achados de auditoria

52. *Inicialmente, observa-se que, segundo as Orientações para Auditoria de Conformidade (OAC), a **matriz de responsabilização** do Tribunal de Contas da União (TCU) deve ser preenchida quando forem identificadas irregularidades em auditorias de gestão. Essa matriz é utilizada para verificar a responsabilidade por cada irregularidade e deve ser preenchida apenas para os achados que tenham como proposta de encaminhamento a citação ou a audiência dos responsáveis, o que **não** é a hipótese do presente relatório.*

53. *Assim sendo, considerando a diversidade dos temas e o grande volume de informações, foram examinadas pontualmente as subquestões de auditoria, relativas **à governança, à transparência e à integridade** da gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), conforme os procedimentos detalhados na matriz de planejamento e outros considerados pertinentes. Foram consignadas as situações encontradas e, quando for o caso, registrados os **achados de auditoria**, com as devidas **recomendações** à entidade.*

54. *Registra-se ainda que algumas subquestões de auditoria foram examinadas em conjunto, por razões de economia e celeridade processual.*

Subquestão 1.1 - A constituição e o funcionamento do CONSAD, da Diretoria, do Conselho Fiscal, do comitê estatutário de Auditoria, do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, da área de integridade e gestão de risco e da auditoria interna da CMB atendem às normas organizacionais previstas na lei das estatais? (art. 9, § 3º, inciso I, 13, 14, inciso II, 18, 22, 24, 25, 26). *Subquestão 1.2 - As competências do CONSAD, da Diretoria, do Conselho Fiscal, do comitê estatutário de Auditoria, do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, da área de integridade e gestão de risco e da auditoria interna da CMB atendem aos requisitos da lei das estatais? (art. 9, § 3º, inciso I, 13, 14, inciso II, 18, 22, 24, 25, 26).*

55. *Preliminarmente, observa-se que, além da legislação federal, a Casa da Moeda do Brasil (CMB) deve atender a vários **normativos internos** para a consecução das suas finalidades.*

56. *Nesse contexto, o **Estatuto Social** define a estrutura básica e a governança da CMB, estabelecendo o funcionamento de órgãos como a Assembleia Geral, o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. O estatuto também detalha as competências e atribuições desses órgãos, as normas de gestão e a responsabilidade social da CMB.*

57. *O **Regimento Interno** regula a atuação e o funcionamento de uma unidade específica, como a Diretoria Executiva (DIREX), detalhando atribuições, composição e procedimentos internos. Ele define o papel de cada membro, as responsabilidades e as normas para tomadas de decisão no âmbito da unidade.*

58. *O **Plano Básico de Organização (PBO)** documenta a estrutura organizacional e as funções gerenciais da CMB, além dos níveis decisórios e da governança corporativa. Este plano descreve a missão, a visão e os valores da CMB; e fornece um panorama detalhado das unidades e comitês, como o Comitê de Auditoria e a Ouvidoria.*

59. *As **Normas de Administração (NAD)** estabelecem diretrizes específicas para temas relacionados à administração da CMB, como a proteção da propriedade intelectual. Essas normas são abrangentes e se aplicam a todos os setores da empresa, promovendo uma padronização em áreas como inovação, controle de informações e gestão de ativos.*

60. *As **Instruções de Trabalho (ITR)** definem processos específicos de operação, como o manejo e o armazenamento de materiais. As instruções de trabalho são focadas em atividades detalhadas para garantir conformidade, segurança e eficiência em tarefas operacionais específicas.*

61. *Os **Procedimentos (PRO)** descrevem passos e requisitos para realizar atividades específicas, como a requisição de materiais ao almoxarifado. Procedimentos são mais detalhados e voltados para processos repetitivos, garantindo que cada etapa seja seguida conforme definido, para evitar falhas e inconsistências.*

62. *Esses normativos internos são fundamentais para garantir que as operações da CMB sejam conduzidas com eficiência, transparência e aderência à legislação federal.*

63. *No mérito, quanto às subquestões de auditoria em exame, há evidências de que **a constituição e o funcionamento** do Conselho de Administração (CONSAD), Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria Estatutário, Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, a área de integridade e gestão de risco, e a auditoria interna da Casa da Moeda do Brasil (CMB) seguem as regras previstas na Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e normativos internos. Ademais, **as competências** dos órgãos de governança da Casa da Moeda do Brasil (CMB) também atendem aos requisitos estabelecidos pela Lei das Estatais e demais normas aplicáveis.*

64. *O inciso I do art. 13 da Lei 13.303/2016 estabelece que o Conselho de Administração das empresas estatais deve ser composto por um número mínimo de 7 (sete) e máximo de 11 (onze) membros. Além disso, o Manual do Conselheiro de Administração da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) estipula critérios adicionais de qualificação e independência para os conselheiros.*

65. *Conforme o art. 42 do Estatuto Social da Casa da Moeda do Brasil, atualizado em 2023, o Conselho de Administração (CONSAD) da CMB é composto por sete membros, sendo cinco indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, um pelo Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e um representante dos empregados.*

66. *O Conselho de Administração possui atribuições como eleger e destituir os membros da Diretoria Executiva, além de deliberar sobre questões estratégicas, como a Política de Gestão Integrada de Riscos da CMB, em conformidade com os artigos 13 e 18 da Lei das Estatais.*

67. *A Diretoria Executiva da Casa da Moeda do Brasil (DIREX) é o órgão executivo de administração e representação, cabendo-lhe assegurar o funcionamento regular da Companhia em conformidade com as orientações do Conselho de Administração (ESCMB, art. 58).*

68. *A DIREX é composta pelo Presidente e quatro Diretores (ESCMB, art. 59). Exige-se ainda que os diretores assumam um compromisso com metas e resultados específicos, os quais devem ser aprovados pelo Conselho de Administração. Esses requisitos estão alinhados com o art. 13 da Lei das Estatais.*

69. *O prazo de gestão da DIREX é de dois anos, com a possibilidade de até três reconduções consecutivas. Essa previsão é consistente com o disposto no art. 17 da Lei das Estatais, que permite um prazo de gestão não superior a dois anos, com reconduções limitadas a três, promovendo renovação e continuidade equilibradas.*

70. *O Conselho Fiscal realiza a supervisão financeira e patrimonial da CMB, emitindo pareceres sobre as demonstrações financeiras, conforme previsto nos artigos 22 e 24 da Lei das Estatais. O Conselho Fiscal tem autonomia e responsabilidades que estão alinhadas com a legislação aplicável.*

71. *O Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD), composto por três membros independentes, assessora o Conselho de Administração em questões relacionadas à auditoria, riscos e conformidade, em sintonia com os artigos 25 e 26 da Lei das Estatais. Suas atividades incluem a revisão das demonstrações financeiras e o acompanhamento de denúncias.*

72. *O Regimento Interno (RI) do COAUD traz disposições específicas sobre o vínculo e as responsabilidades do comitê em relação ao CONSAD e à auditoria interna, conforme exigido pela Lei das Estatais e pelo Estatuto Social da CMB.*

73. *O art. 2º do RI define o COAUD como órgão colegiado que se reporta diretamente ao Conselho de Administração e tem como finalidade assessorar o CONSAD nas funções de auditoria, supervisão e fiscalização.*

74. *O art. 13, inciso III e IV, estabelece a competência do COAUD para avaliar a efetividade da auditoria interna e apreciar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT).*

75. *O art. 15 do RI/COAUD prevê que pelo menos um membro do Comitê de Auditoria Estatutário participe das reuniões do CONSAD que tratam de temas importantes como demonstrações contábeis e o PAINT.*

76. *Ainda, nos termos do art. 36 daquele Regimento Interno, o COAUD possui autonomia operacional e orçamento próprio, aprovado pelo Conselho de Administração, o que permite ao comitê conduzir suas atividades de maneira independente e contratar especialistas externos, se necessário.*

77. *Já o art. 9º, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, determina que a **auditoria interna** de uma empresa estatal deve estar vinculada diretamente ao Conselho de Administração ou, alternativamente, ao Comitê de Auditoria Estatutário. Essa disposição busca assegurar a independência e autonomia da auditoria interna em relação à gestão executiva da empresa, permitindo uma análise imparcial e objetiva dos processos, controles e conformidade da estatal. Essa regra é ratificada pelo art. 122 do Estatuto Social da CMB, seguindo a exigência de independência e supervisão direta.*

78. *Verificou-se que **a Auditoria Interna** (AUDIT), sob a supervisão do Comitê de Auditoria, **atua de forma autônoma** e tem como principal responsabilidade garantir a conformidade das operações e processos da CMB, em conformidade com os artigos 25 e 26 da Lei 13.303/2016.*

79. *A AUDIT executa as suas atividades com base nas ações planejadas constantes do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). Ao final, é elaborado o Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT), que é apreciado pelo Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD); e, posteriormente, aprovado por uma Resolução do Conselho de Administração (CONSAD).*

80. *A CMB disponibiliza os planos e os relatórios anuais de auditoria interna no seu sítio na internet (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/acesso-a-informacao/auditorias.html, acesso em 25/10/2024, às 13h).*

81. *Nesse contexto, o RAINT 2023, por exemplo, apresenta um panorama completo das atividades da AUDIT durante o último exercício. Observa-se, quanto à estrutura, que a AUDIT está organizada em três seções: (i) Governança, Compliance, Risco e TI; (ii) Auditoria Contábil, Financeira e Operacional; e (iii) Planejamento e Monitoramento.*

82. *O Relatório informa que, dos 27 exames previstos no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), 24 foram concluídos, 2 estavam em execução, e 1 foi reprogramado para 2024. Entre os exames, destacam-se auditorias sobre controles internos, transações com partes relacionadas, e avaliação de gestão de contratos e absenteísmo.*

83. *O RAINT 2023 destaca que a implementação de uma assessoria no Gabinete da Presidência foi um fator relevante, destinada a **acompanhar a implementação das recomendações**. Informa ainda que a auditoria iniciou o ano com 124 recomendações em monitoramento e expediu 102 novas ao longo de 2023. Ao final do exercício, 100 recomendações permaneciam em acompanhamento.*

84. *Ainda, segundo aquele relatório, foram gerados benefícios financeiros estimados em R$ 11.531.139,86, relacionados à melhoria na gestão contábil e financeira. A AUDIT também registrou 31 benefícios não financeiros, majoritariamente voltados à gestão de riscos e aprimoramento dos controles internos.*

85. *No que respeita ao Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ), o relatório do exercício de 2023 informa que a AUDIT alcançou o Nível 2 de maturidade no modelo IA-CM, com o objetivo de avançar para o Nível 3 em 2024. Houve a introdução de uma **nova metodologia de auditoria**, focada em **maior interação com os auditados e recomendações estruturantes**.*

86. *O relatório confirma o cumprimento das competências regimentais da Auditoria Interna,*

destacando sua contribuição para a mitigação de riscos e a promoção de melhorias nos processos de gestão da CMB. Registra ainda que o relatório foi apreciado pelo Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD) e, posteriormente, aprovado pelo Conselho de Administração (CONSAD).

87. *Outro órgão importante na estrutura de governança da CMB é o Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES), responsável por auxiliar nas nomeações e avaliações dos administradores, garantindo a conformidade com as exigências de elegibilidade previstas no artigo 13 da Lei 13.303/2016.*

88. *Quanto à área de integridade e gestão de riscos, observa-se que a CMB mantém um Comitê de Governança, Riscos e Controles (CCGOV), que assessora o Conselho de Administração na gestão de riscos e integridade, promovendo, de acordo com a entidade, as melhores práticas de governança corporativa, em conformidade com a Lei das Estatais.*

89. *Sobre o tema, a empresa destaca em seu sítio na internet que:*

*O **Programa de Integridade** da CMB contempla estrutura de governança, capacitação de empregados, profissionalismo e mecanismos de monitoramento, controle e comunicação que garantam a aderência às normas e padrões, com vistas à condução das políticas adotadas para mitigar os riscos de seus administradores, colaboradores ou terceiros incorrerem em eventual ato de corrupção (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/programa-de-integridade.html, acesso em 25/10/2024, às 10h). (Grifou-se).*

90. *Assim, segundo a empresa, "em conjunto com o Código de Ética, Conduta e Integridade, o Programa de Integridade compõe os pilares da CMB sobre ética e integridade, o que contribui para a conscientização da prevenção de qualquer tipo de desvio de conduta e o combate à fraude e à corrupção".*

91. *Por fim, registra-se que a equipe de fiscalização promoveu, por amostragem, o exame de algumas atas do CONSAD, COAUD e COPES, para verificar a legitimidade das decisões, considerando as competências, os quóruns etc. Não foram encontradas irregularidades.*

92. *Dessa forma, conclui-se que **a constituição, o funcionamento e as competência**s dos órgãos de governança da Casa da Moeda do Brasil (CMB) estão em **conformidade** com as exigências da Lei das Estatais, do Estatuto Social da empresa e dos Regimentos Internos.*

Subquestão 1.3 - Os diretores assumiram compromisso com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração? (art. 23).
Subquestão 1.5 - O CONSAD analisou o atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU? (art. 23, § 2º).

Achado 1.5.1 - Ausência de comprovação da análise efetiva pelo CONSAD quanto ao atendimento das metas e resultados.

93. *O Art. 23 da Lei 13.303/2016 estabelece uma série de obrigações relacionadas à gestão e fiscalização dos **diretores** das empresas públicas e sociedades de economia mista, com o objetivo de promover uma administração focada em metas e resultados.*

94. *Esse artigo reforça a necessidade de que os diretores dessas empresas assumam compromissos claros e objetivos, que serão fiscalizados pelo Conselho de Administração, assegurando assim que a administração pública indireta atue com responsabilidade e transparência.*

95. *O § 1º do dispositivo legal estabelece que, além do compromisso com metas e resultados, a diretoria deve elaborar e apresentar ao Conselho de Administração: (i) um plano de negócios anual a ser implementado no próximo exercício, com metas específicas e objetivos claros; e (ii) uma estratégia de longo prazo [Plano Estratégico], com uma análise abrangente dos riscos e oportunidades para os próximos cinco anos, o que permite uma visão estratégica sobre o futuro da empresa e seus desafios.*

96. *Esse planejamento visa alinhar as atividades de curto prazo com os objetivos estratégicos de longo prazo da estatal, promovendo consistência nas ações e possibilitando um acompanhamento*

contínuo por parte do Conselho de Administração (CONSAD).

97. *O segundo parágrafo impõe ao Conselho de Administração as seguintes obrigações: (i) realizar uma **análise anual do cumprimento das metas e resultados definidos para o plano de negócios e a estratégia de longo prazo**; e (ii) **publicar as conclusões dessa análise e informar os resultados ao Congresso Nacional**, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ou às Câmaras Municipais, **e aos tribunais de contas**, quando aplicável. Esse procedimento de divulgação pública permite à sociedade e aos órgãos de controle acompanhar o desempenho das estatais e o cumprimento das metas estabelecidas, em textual:*

98. *Os incisos XXXVI e XXXVII do art. 56 do Estatuto Social da Casa da Moeda do Brasil (CMB) ratificam a competência do Conselho de Administração para (peça 22, p. 28):*

*XXXVI. **aprovar e fiscalizar o cumprimento das metas e resultados** específicos a serem alcançados pelos membros da Diretoria Executiva;*

*XXXVII. **promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados** na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, devendo **publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas**; (Grifou-se).*

99. *O § 3º do art. 23 da Lei das Estatais ressalva que informações estratégicas sensíveis que possam prejudicar os interesses da empresa pública ou da sociedade de economia mista ficam excluídas da obrigação de publicação, preservando assim a competitividade e a confidencialidade necessárias para as operações da empresa.*

100. *Quanto à subquestão 1.3, há evidências de que os diretores da Casa da Moeda do Brasil assumiram compromisso com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração, conforme exigido pelo art. 23 da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016). Essa informação é confirmada nos planos estratégicos (art. 23, § 1º, II), nos planos de negócios, em diversas atas e outros relatórios de gestão da empresa.*

101. *Como exemplo, na 302ª reunião ordinária, o Conselho de Administração (CONSAD) mencionou o acompanhamento e a aprovação das metas e resultados do planejamento estratégico e do plano de negócios dos diretores, reforçando que os resultados foram discutidos e avaliados ao longo das reuniões periódicas (peça 24, p. 548-549).*

102. *Dessa forma, resta evidenciado que os diretores assumiram compromisso com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração, em **conformidade** com o disposto no caput do art. 23 da Lei das Estatais.*

103. *Também há evidências de que o CONSAD **deliberou** quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, **publicando** suas conclusões. Como exemplo, pode-se mencionar a Ata da 327ª reunião ordinária do CONSAD, de 15/3/2024 (peça 24, p. 677):*

*3.5. Metas dos Dirigentes 2024 (DIGOF/DEPLA). VOTO.CA/CMB/008/2024 - Processo SEI nº 18750.000513/2024-89 - **Deliberação quanto à proposta das metas dos dirigentes para o exercício de 2024, conforme prevê o inciso XXXVI, do artigo 56 do ESCMB**. (3ª RD). A Diretoria Executiva ficou à disposição do CONSAD. Registra-se retorno da 326ª RO para ajustes. O Sr. Rodrigo Fernandes do Couto, Superintendente do DEPLA, participou da discussão para o apoio necessário, considerando ser responsável pela compilação das informações. **Após os esclarecimentos necessários, a matéria foi aprovada por unanimidade sendo registrada a emissão da Resolução CONSAD - RS/129/2024**. Registra-se a abstenção do Conselheiro Hamilton Cruz, considerando posse nesta data. (Grifou-se).*

104. *Ainda, na 329ª reunião ordinária do CONSAD, de 23/5/2024, foi documentada a **deliberação** quanto ao atendimento das metas e resultados do plano de negócios e da estratégia de longo prazo de 2023, bem como a **deliberação** para enviar as conclusões dessa análise ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme disposto no §2º do art. 23 da Lei das Estatais e no inciso XXXVII do art. 56 do Estatuto Social da CMB (peça 24, p. 686):*

1.2. Prévia CONSAD - Reunião entre os membros para tratativas inerentes aos trabalhos do

Colegiado e demais discussões: (I) ***Conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados do Plano Estratégico e Plano de Negócios de 2023****, conforme disposto no* ***§2º do art. 23 da Lei 13.303/2016, bem como no art. 56, XXXVII do Estatuto Social da Casa da Moeda do Brasil - ESCMB****. Após apreciação da minuta do documento pelo Colegiado, foi registrado não haver nenhum registro complementar a ser incluído, sendo a Conclusão do CONSAD aprovada para publicação no Portal da CMB, com a assinatura de todos os Conselheiros de Administração em exercício, bem como* ***remessa ao Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União - TCU****, conforme prevê os dispositivos legais informados. (Grifou-se).*

105. *Deliberação não se confunde com análise efetiva. Sobre o tema, no Relatório de Avaliação de 22/5/2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) observou que a Casa da Moeda do Brasil (CMB) e outras empresas estatais* ***não demonstraram adequadamente o cumprimento do § 2º do art. 23 da Lei 13.303/2016****. Esse dispositivo exige que o Conselho de Administração das empresas estatais* ***avalie*** *anualmente o atendimento das metas e resultados, e* ***publique*** *suas conclusões. No entanto, a auditoria revelou a* ***ausência de documentação que comprove a realização efetiva dessas análises****, o que compromete a transparência e a governança na CMB.*

106. *A CGU* ***recomendou*** *que a Secretaria de Coordenação das Estatais (SEST) estabeleça, em conjunto com o Grupo Executivo da CGPAR, um padrão mínimo de informações a serem incluídas nos relatórios de análise dos Conselhos de Administração. Essa padronização visa assegurar maior transparência e facilitar o acesso da sociedade às informações sobre a governança e o desempenho das empresas públicas (peça 26, p. 358-376):*

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS? As evidências obtidas por esta Controladoria acerca da análise do atendimento de metas e resultados referentes à 2019, 2020 e 2021, por Conselhos de Administração de empresas estatais federais, ***não indicaram níveis satisfatórios de cumprimento da referida competência****, tanto quando considerados os resultados da pesquisa realizada nos sítios eletrônicos das entidades, quanto às respostas ao Ofício encaminhado pela CGU, cabendo ressaltar a pequena representatividade das amostras de entidades examinadas no total do universo das citadas empresas. Considerando o entendimento que a divergência de documentação apresentada pelas entidades e a ausência de definição das informações que devem constar da referida análise contribuiu para entendimentos tão divergentes entre os dois órgãos, a CGU recomendou, em linhas gerais, que a Sest, no âmbito do Grupo Executivo da CGPAR, apresente proposta de resolução que disponha sobre o conteúdo mínimo e os princípios a serem observados na elaboração do relatório a ser produzido com a finalidade de registrar a análise anual, pelos Conselhos de Administração das empresas estatais em atendimento ao §2º do art. 23 da Lei 13.303/2016. (Grifou-se).*

107. *Dessa forma, concluiu-se, no Relatório Preliminar (peça 41), pela* ***conformidade parcial*** *dos atos de gestão em relação ao art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016, propondo-se a seguinte recomendação à CMB:*

Recomendação*: Promova o adequado registro da documentação comprobatória da análise efetiva, pelo Conselho de Administração (CONSAD), quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme disposto no art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016.*

Comentários dos Gestores:

108. *O Relatório Preliminar da Equipe de Fiscalização do TCU foi submetido aos comentários dos gestores, os quais anuíram à recomendação, nos termos seguintes (peça 46, p. 1):*

Com relação à análise do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados, foram submetidos à apreciação desta equipe de auditoria os relatórios gerados, bem como as deliberações em atas de reunião, mediante o encaminhamento de evidências. Entretanto, apesar das atas publicadas evidenciarem a efetiva análise dos conselheiros do CONSAD, quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e planejamento estratégico a longo prazo, ***acatamos a***

recomendação de melhoria do relatório publicado no portal da CMB.

Dessa forma, a CMB está em constante melhoria e ***a fim de proceder ao atendimento à recomendação, vai observá-la na próxima divulgação da análise dos conselheiros*** *sobre a "conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios 2024 e Planejamento Estratégico 2024-2028".*

Análise:

109. *Inicialmente, observa-se que o acolhimento da proposta de recomendação pela CMB sinaliza o compromisso da Administração da empresa com a melhoria do processo, mas não implica, automaticamente, sua implementação plena e efetiva.*

110. *Assim sendo,* ***a recomendação será mantida*** *no presente Relatório Final de Fiscalização, para garantir o* ***monitoramento*** *da sua efetiva implementação, assegurando que a CMB cumpra sua promessa na próxima divulgação da análise dos conselheiros sobre a "conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios 2024 e Planejamento Estratégico 2024-2028".*

Subquestão 1.4 - A avaliação anual de desempenho, individual e coletiva, dos administradores e dos membros de comitês foi realizada adequadamente nos últimos 3 anos (desde 2021) e concluiu pelo bom desempenho dos gestores? (art. 13, inciso III, 18, inciso IV).

111. *O art. 13, inciso III, da Lei 13.303/2016, dispõe sobre os requisitos e responsabilidades dos* ***administradores e membros de comitês estatutários*** *em empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo a necessidade de uma* ***avaliação anual de desempenho individual e coletiva*** *desses profissionais. Essa avaliação busca assegurar que as práticas de gestão estejam alinhadas aos objetivos estratégicos e aos interesses da empresa, promovendo a transparência, a responsabilidade e a eficiência na administração pública.*

112. *Esse inciso visa garantir que os administradores e membros dos comitês atuem com competência, integridade e foco em resultados, contribuindo para a melhoria contínua dos processos e das práticas de governança corporativa. A obrigatoriedade de uma avaliação anual fortalece o controle e a supervisão sobre o desempenho dos gestores, ao mesmo tempo que estimula um ambiente de meritocracia e responsabilidade, essenciais para o sucesso e a competitividade das empresas públicas.*

113. *Ainda, o artigo 18, inciso IV, da Lei das Estatais, reforça o papel de supervisão e avaliação contínua do Conselho de Administração em relação aos diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse dispositivo atribui ao CONSAD a responsabilidade de avaliar o desempenho dos diretores com base em critérios definidos, conforme especificado no inciso III do artigo 13, dada a importância de um processo de avaliação bem estruturado e transparente, para garantir que os diretores estejam alinhados com os objetivos estratégicos e de governança da empresa.*

114. *O inciso IV do art. 18 prevê que o Conselho de Administração pode contar com o suporte do comitê estatutário estabelecido no artigo 10 para realizar essa avaliação. O comitê deve oferecer apoio metodológico e procedimental, contribuindo para que o processo avaliativo seja mais robusto e imparcial. Esse suporte é essencial para assegurar que a avaliação não seja apenas formal, mas também fundamentada em critérios objetivos e consistentes, promovendo uma gestão orientada para resultados e baseada em mérito.*

115. *Na Casa da Moeda do Brasil (CMB), trata-se do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES), cujo Regimento Interno assim o define:*

Art. 2° – O COPES é o órgão estatutário que tem por finalidade auxiliar a União e o Conselho de Administração - CONSAD nos processos de indicação, de avaliação, de sucessão e de remuneração dos administradores, conselheiros fiscais e demais membros de órgãos estatutários, e opinar sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedação para as respectivas nomeações.

§1° – Entende-se por administradores os membros do CONSAD e da Diretoria Executiva da CMB.

§2º – O COPES deverá opinar sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedação para os indicados aos cargos de livre nomeação e exoneração.

116. *Relativamente ao exercício financeiro de 2021, na Ata da 305ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração (CONSAD) da Casa da Moeda do Brasil (CMB), realizada no dia 27/5/2022, registrou-se o seguinte (peça 24, p. 561):*

***1.2.1. Avaliação CONSAD – Exercício 2021: (I) Entrega da avaliação anual, em atendimento à Lei nº 13.303/16, art. 13, III e ESCMB, art. 56, XXXII**, com a entrega dos formulários relativos aos Membros do COAUD; Diretores (individualizado); Presidente da CMB; Diretoria Executiva; Conselho de Administração (autoavaliação). **O Presidente do Colegiado, responsável pela condução da Avaliação, prestou informações iniciais acerca das da Avaliação realizada, bem como destacou os itens que necessitam maior atenção da Diretoria, citando melhor acompanhamento da Gestão de Pessoal como um todo, bem como melhor acompanhamento da Política de Dividendos ao longo do exercício**. Foi esclarecido aos Conselheiros que os formulários de autoavaliação do CONSAD são encaminhados à Secretaria Executiva do Ministério Supervisor (Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados - SEDDM), enquanto os demais serão compilados e encaminhados por meio de um único formulário. O Presidente do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração - COELE, Sr. Fabiano Zouvi, prestou breve informação sobre a Avaliação e conformidade do processo. Registre-se que foi dado ciência ao Conselho, na 301ª RO, acerca dos novos formulários disponibilizados pela SEST, bem como ao COELE. Restou acordada a programação da metodologia da Avaliação com maior antecedência para o próximo exercício, maior planejamento específico do Plano de Negócios junto a Presidência da CMB e inclusão de campo para comentários específicos nos formulários, para os próximos anos. Por fim, restou acordada a remessa da documentação via Ofício à SEDDM, assinado pelo Presidente do Conselho. (II) Conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados do Plano Estratégico e Plano de Negócios, conforme disposto no §2º do art. 23 da Lei 13.303/2016. Registre-se que os resultados do Plano Estratégico foram apresentados na 302ª RO (04/03/22), assim como o acompanhamento das metas dos Dirigentes 2021, e o Plano de Negócios 2021, na 301ª RO (28/01/22). Registre-se, ainda, que os itens I e II foram tratados sem a presença do Presidente e Diretoria da CMB. Após ponderações e discussões sobre as conclusões registradas pelos Conselheiros, o documento foi aprovado e encaminhado para assinatura do presidente do Colegiado. **(II) Conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados do Plano Estratégico e Plano de Negócios, conforme disposto no §2º do art. 23 da Lei 13.303/2016**. Registre-se que os resultados do Plano Estratégico foram apresentados na 302ª RO (04/03/22), assim como o acompanhamento das metas dos Dirigentes 2021, e o Plano de Negócios 2021, na 301ª RO (28/01/22). Registre-se, ainda, que os itens I e II foram tratados sem a presença do Presidente e Diretoria da CMB. Após ponderações e discussões sobre as conclusões registradas pelos Conselheiros, o documento foi aprovado e encaminhado para assinatura do presidente do Colegiado. (Grifou-se).*

117. *Quanto ao exercício de 2022, por meio da Ata da 316ª Reunião Ordinária, realizada em 28/4/2023, o CONSAD também atestou a realização da avaliação anual de desempenho, em atendimento ao art. 13, inciso III, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 56, inciso XXXII, do Estatuto Social da Casa da Moeda do Brasil (peça 24, p. 618):*

***1.2. Prévia CONSAD** - Reunião entre os membros para tratativas inerentes aos trabalhos do Colegiado e demais discussões. **1.2.1. (I)** Avaliação anual, em atendimento à Lei nº 13.303/16, **art. 13, III e ESCMB, art. 56, XXXII**. **(II)** Conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados do Plano Estratégico e Plano de Negócios, conforme disposto no **§2º do art. 23** da Lei 13.303/2016. (Grifou-se).*

118. *Igualmente, na Ata da 327ª Reunião Ordinária do CONSAD, realizada no dia 15/3/2024, restou consignado o seguinte (peça 24, p. 675):*

***Avaliação CONSAD - Exercício 2023: Apontamento sobre a avaliação anual, em atendimento à Lei nº 13.303/16, art. 13, III e ESCMB, art. 56, XXXII,** com a entrega dos formulários relativos aos*

Membros do COAUD e coletivo; Diretores (individualizado); Presidente da CMB; Diretoria Executiva; e Conselho de Administração (autoavaliação e coletivo). Na sequência, considerando que o Presidente do CONSAD eleito é membro do CCGOV, este informou que não conseguirá se manter no Comitê, propondo uma indicação para substitui-lo. Sendo assim, restou acordada a indicação do Conselheiro nomeado, Sr. Hamilton Fernando Cota Cruz, para deliberação na reunião, considerando, também, a necessidade de avaliação pelo COPES.

119. *Dessa forma, há evidências de que a avaliação anual de desempenho, individual e coletiva, dos administradores e dos membros de comitês foi realizada adequadamente nos últimos 3 anos (desde 2021), concluindo-se pelo bom desempenho dos gestores, em **conformidade** com os preceitos legais (art. 13, inciso III, 18, inciso IV, da Lei das Estatais).*

Subquestão 1.6 - O comitê estatutário verifica a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal; e suas atas de reunião apresentam eventuais manifestações divergentes e são divulgadas? (art. 10).

120. *O artigo 10 da Lei das Estatais estabelece a obrigatoriedade de as empresas públicas e as sociedades de economia mista criarem um comitê estatutário com a função de **verificar a conformidade do processo de indicação e avaliação dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal**. Como visto alhures, na Casa da Moeda do Brasil, trata-se do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES).*

121. *O parágrafo único do dispositivo legal dispõe que as atas das reuniões desse comitê sejam **divulgadas**, detalhando o cumprimento dos requisitos exigidos para os membros indicados. Além disso, permite que **manifestações divergentes de conselheiros sejam registradas**, assegurando que posições contrárias dentro do comitê sejam documentadas e acessíveis, o que contribui para a transparência, a prestação de contas e a integridade do processo decisório.*

122. *No mesmo sentido, o art. 20 do Regimento Interno do COPES estabelece que:*

*Art. 20 - **As manifestações do COPES serão registradas em ata**, lavrada na forma de sumário dos fatos ocorridos, **inclusive dissidências e protestos**, com observância da Lei 13.079/2018 e Lei 12.527/2011.*

*§ 1º. **A publicação das atas de reunião do COPES** será realizada no sítio eletrônico da CMB, devendo ocorrer em até 10 (dez) dias úteis depois da reunião.*

§ 2º - Quando o tema deliberado em reunião do COPES for de posterior submissão obrigatória à Assembleia Geral ou ao Conselho de Administração, esta ata será publicada em até 5 (cinco) dias após a publicação da respectiva deliberação do acionista e do CONSAD, certificando a Secretaria Geral que a referida ata não tenha sofrido qualquer alteração de forma ou conteúdo após a referida submissão. (Grifou-se).

123. *Ainda, o artigo 22 do Decreto 8.945/2016 regula o processo de indicação de Administradores e Conselheiros Fiscais para empresas estatais, exigindo uma série de etapas de avaliação e conformidade que visam reforçar a governança e integridade nas nomeações, em textual:*

*Art. 22. **O órgão ou a entidade da administração pública federal responsável pelas indicações de administradores e Conselheiros Fiscais encaminhará**:*

I - formulário padronizado para análise do comitê ou da comissão de elegibilidade da empresa estatal, acompanhado dos documentos comprobatórios e da sua análise prévia de compatibilidade; e

II - nome e dados da indicação à Casa Civil da Presidência da República, para fins de aprovação prévia.

§ 1º O formulário padronizado será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério da Economia. (Redação dada pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

§ 2º O comitê ou a comissão de elegibilidade deverá opinar, no prazo de oito dias úteis, contado da data de recebimento do formulário padronizado, sob pena de aprovação tácita e responsabilização dos seus membros caso se comprove o descumprimento de algum requisito.

§ 3º Após a manifestação do comitê ou da comissão de elegibilidade, o órgão ou a entidade da administração pública responsável pela indicação do Conselheiro deverá encaminhar sua decisão final de compatibilidade para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no caso de indicação da União para empresa pública ou sociedade de economia mista, ou para a empresa controladora, no caso de indicação para subsidiárias.

§ 4º As indicações dos acionistas minoritários e dos empregados também deverão ser feitas por meio do formulário padronizado disponibilizado pelo Ministério da Economia e, caso não sejam submetidas previamente ao Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, serão verificadas pela secretaria da assembleia ou pelo Conselho de Administração, com o auxílio do referido Comitê, no momento da eleição. (Redação dada pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

§ 5º As indicações dos empregados observarão o seguinte: (Incluído pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

I - caberá ao Diretor-Presidente da empresa estatal, nos termos do disposto na Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, proclamar o resultado das eleições internas e encaminhar a matéria ao Conselho de Administração; (Incluído pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

II - caberá ao Presidente do Conselho de Administração, ouvidos o Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração e o Conselho de Administração, decidir pela homologação do resultado e comunicar ao acionista controlador; e (Incluído pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

III - caberá ao acionista controlador a aprovação formal do nome indicado pelos empregados, em assembleia geral, vinculado o seu voto à manifestação do Conselho de Administração acerca do preenchimento dos requisitos e da ausência de vedações para a respectiva eleição. (Incluído pelo Decreto nº 11.048, de 2022)

124. *A exigência de **aprovação prévia pela Casa Civil**, especificada no inciso II, visa assegurar o controle e o alinhamento das indicações com os interesses e as políticas do governo federal. Essa aprovação prévia adiciona uma camada de supervisão externa à entidade responsável pela indicação.*

125. *Além disso, o artigo estipula que o órgão responsável pela indicação deve encaminhar um formulário padronizado, com documentação comprobatória, para o comitê de elegibilidade da empresa. Isso contribui para a padronização do processo e facilita a análise comparativa dos candidatos.*

126. *Os parágrafos seguintes especificam prazos e responsabilidades adicionais. Por exemplo, o § 2º impõe um prazo de oito dias úteis para que o comitê de elegibilidade opine sobre a indicação, sob risco de aprovação tácita e responsabilização dos membros do comitê em caso de descumprimento dos requisitos. Esse mecanismo de responsabilização ajuda a garantir que a análise do comitê seja realizada com rigor e tempestividade.*

127. *Os parágrafos 4º e § 5º do artigo 22 do Decreto 8.945/2016 abordam as indicações de acionistas minoritários e empregados, impondo requisitos específicos e o uso do mesmo formulário padronizado. No caso dos empregados, a nomeação é sujeita a processos internos e verificação do Conselho de Administração, com a aprovação formal do acionista controlador sendo condicionada ao cumprimento dos requisitos de elegibilidade.*

128. *Essas disposições buscam não apenas assegurar que os indicados possuam a qualificação necessária e estejam em conformidade com os requisitos legais, mas também criam um sistema de múltiplas verificações e aprovações que reduzem o risco de indicações inadequadas e promovem maior transparência e alinhamento com os objetivos estratégicos da empresa e do governo federal.*

129. *Não bastasse, a Resolução CGPAR/ME 35, de 4 de agosto de 2022, reitera, em seu art. 1º, que <u>todos os nomes e dados dos indicados pela Administração Pública Federal direta e indireta para cargos de Administradores e Conselheiros Fiscais em Empresas Estatais Federais</u> ou em empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação minoritária, <u>sejam enviados para aprovação prévia da Casa Civil</u>, estabelecendo uma supervisão adicional no processo de nomeação de administradores e conselheiros fiscais.*

130. *De se observar, contudo, que o parágrafo único desse dispositivo determina que <u>indicações de representantes de outras categorias (como empregados, órgãos de classe e sócios</u>*

privados) estão isentas desse envio, permitindo que essas indicações ocorram sem interferência direta do Executivo federal.

131. *Essa medida tem por finalidade melhorar a governança, alinhar as nomeações com objetivos do interesse público e garantir que os candidatos nomeados passem por uma análise política e estratégica antes de submeterem-se aos processos de verificação técnica e de elegibilidade nas próprias empresas.*

132. *Inclusive, o art. 2º da Resolução CGPAR 35/2022 estabelece que o envio da indicação ao Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES) da estatal deve ocorrer somente após a aprovação da Casa Civil.*

133. *Os comitês de elegibilidade das estatais estão, portanto, impedidos de examinar a indicação de um candidato sem a prévia avaliação da Casa Civil, salvo os casos previstos no parágrafo único do art. 1º. Esse procedimento enfatiza a centralização de decisões estratégicas no alto escalão do governo.*

134. *O art. 3º da referida Resolução informa que cabe à Casa Civil definir as regras de tramitação das indicações.*

135. *O art. 4º esclarece que a aprovação prévia pela Casa Civil é distinta da verificação de conformidade com requisitos e vedações que devem ser feitas pelos comitês de elegibilidade e pelos órgãos da administração pública responsáveis pela indicação. Em outras palavras, a Casa Civil aprova o nome em termos políticos e estratégicos, enquanto a verificação técnica e jurídica dos requisitos permanece sob a responsabilidade dos comitês da estatal e dos órgãos de origem.*

136. *O art. 5º requer que as auditorias internas das empresas estatais incluam a verificação do cumprimento desta resolução em seus trabalhos; e o art. 6º revoga a Resolução CGPAR 24/2018, mas que também previa a aprovação prévia pela Casa Civil nas mesmas hipóteses.*

137. *Durante os exames, observou-se que as atas do COPES são regularmente divulgadas no sítio da empresa na internet (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/atas-do-comite-de-elegibilidade.html, acesso em 9/10/2024, às 15h). Restou ainda evidenciado que o comitê utiliza os formulários padronizados e promove a análise dos documentos dos candidatos para a verificação dos critérios formais e técnicos necessários (art. 10 da Lei das Estatais).*

138. *Por oportuno, registra-se que os documentos pessoais, currículos, consultas ao Sistema SINC, termos de ciência do Código de Ética e Programa de Integridade, e demais documentos afetos aos processos de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal – e para outros colegiados, como o COAUD, a DIREX e o CONSAD – foram encaminhados pela CMB e colacionados aos autos como **itens não digitalizados** (respostas da CMB ao item 13 do Ofício TCU 17/2024, peça 18).*

139. *Observou-se que o COPES realiza a adequada verificação da conformidade dos processos de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal. Constatou-se também que a maioria das Atas do COPES menciona **expressamente** a aprovação prévia das indicações dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal pela Casa Civil da Presidência da República (CCPR), conforme pesquisas realizadas por meio do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas (SINC), salvo as exceções previstas no parágrafo único do art. 1º da Resolução CGPAR/ME 35/2022.*

140. *Nada obstante, na análise da Ata da 60ª reunião do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES), de **13/7/2021**, relativa à indicação do Sr. Luís Carlos da Conceição Freitas, para ocupar vaga como membro independente no Conselho de Administração, observou-se a **ausência de registro quanto à aprovação prévia** da indicação pela Casa Civil da Presidência da República.*

141. *O registro dessa informação nas Atas do COPES é obrigatória para a adequada **transparência** e para que **não restem dúvidas quanto à conformidade** do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, nos termos da*

legislação aplicável.

142. *No caso concreto, a equipe do TCU constatou que houve a aprovação prévia pela Casa Civil após examinar o inteiro teor do processo de indicação, em que consta a cópia da tela de consulta ao SINC, realizada em **5/7/2021**, anteriormente à análise do COPES. Considerou-se, portanto, como **erro material** a ausência do registro dessa informação naquela Ata, sendo desnecessário propor qualquer recomendação à empresa, uma vez que a falha não se verificou nas Atas subsequentes.*

143. *Com base no acima exposto, conclui-se que o Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES) da CMB verifica a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal. Ademais, embora as atas inspecionadas pela equipe do TCU não façam menções explícitas a registros de manifestações divergentes, o exame indica que, se houver divergências, estas serão documentadas e publicadas, em conformidade com o art. 10 da Lei das Estatais, c/c os artigos 1º e 2º da Resolução CGPAR/ME 35/2022.*

Subquestão 1.7 - Os processos de nomeações para a diretoria e órgãos colegiados da CMB estão adequadas ao atual marco regulatório? (art. 14, inciso III, 17, 20, 22, 25, 26).
Subquestão 1.8 - As nomeações para a diretoria e órgãos colegiados da CMB estão adequadas ao atual marco regulatório? (art. 14, inciso III, 17, 20, 22, 25, 26).

144. *Inicialmente, considera-se oportuno fazer algumas considerações sobre a legislação de regência.*

145. *O art. 14, inciso III da Lei das Estatais impõe ao acionista controlador a obrigação de observar a política de indicação ao escolher administradores e membros do Conselho Fiscal de empresas públicas e sociedades de economia mista. A finalidade é garantir que esses profissionais atendam a critérios rigorosos de qualificação, experiência e ética, evitando conflitos de interesse e promovendo uma administração competente e independente. Essa política é fundamental para a transparência e para assegurar que as indicações estejam alinhadas aos interesses institucionais e do público.*

146. *O art. 17 define critérios para a escolha dos membros do Conselho de Administração e diretores, incluindo a exigência de reputação ilibada, experiência mínima e formação acadêmica adequada. O referido dispositivo legal também impõe restrições, como a proibição de indicação de pessoas que ocupem certos cargos públicos ou que possam ter conflitos de interesse. Esse dispositivo visa assegurar que os gestores das estatais possuam competência e independência para tomar decisões estratégicas, contribuindo para a boa governança e para evitar interferências políticas indevidas.*

147. *O art. 20 da Lei 13.303/2016 restringe a participação remunerada de membros da administração pública em conselhos de administração ou fiscal de mais de duas empresas públicas ou sociedades de economia mista. Esse limite tem o objetivo de prevenir conflitos de interesse e a sobrecarga de funções, promovendo uma administração pública mais eficiente e focada nos interesses da estatal específica.*

148. *O art. 22 determina que o Conselho de Administração deve incluir pelo menos 25% de membros independentes, ou ao menos um membro, caso seja exercido o direito de voto múltiplo pelos acionistas minoritários. Este artigo fortalece a governança ao assegurar uma representatividade imparcial e comprometida com a fiscalização e integridade da empresa, evitando a predominância de interesses específicos que possam prejudicar a equidade na tomada de decisões.*

149. *O art. 25 regula o Comitê de Auditoria Estatutário, estipulando que ele deve ser composto por no mínimo três e no máximo cinco membros, com a maioria independente. O comitê tem a função de supervisionar auditorias e práticas de controle interno, incluindo a independência dos auditores. Ele é um órgão essencial para o controle de riscos e para garantir a confiabilidade das informações contábeis e financeiras da estatal, fortalecendo a responsabilidade e a transparência na gestão.*

150. *O art. 26 da Lei 13.303/2016 dispõe sobre a composição e os requisitos para a atuação do Conselho Fiscal nas empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse dispositivo estabelece que, além das normas específicas da Lei das Estatais, aplicam-se aos conselheiros fiscais as disposições da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), que delineiam seus poderes, deveres, responsabilidades, requisitos, impedimentos e remuneração.*

151. *Ao subordinar os conselheiros fiscais das estatais também às disposições da Lei das S.A., o art. 26 amplia o escopo de responsabilidade desses membros. Eles devem, portanto, seguir as diretrizes de governança corporativa aplicáveis às sociedades anônimas, reforçando a integridade na supervisão financeira e administrativa dessas entidades.*

152. *O § 1º estabelece que os membros do Conselho Fiscal devem ser pessoas naturais, residentes no Brasil, com formação acadêmica compatível e experiência mínima de três anos em cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou em conselhos fiscais ou de administração em empresas. Os conselheiros fiscais devem possuir, portanto, qualificação técnica e experiência para supervisionar adequadamente a administração financeira e a conformidade da estatal, promovendo uma fiscalização mais eficaz e alinhada com os princípios da governança.*

153. *O § 2º exige que o Conselho Fiscal tenha pelo menos um membro indicado pelo ente controlador. Esse membro deve ser um servidor com vínculo permanente com a administração pública. Esse requisito busca fortalecer a supervisão pública e a responsabilidade na gestão, proporcionando uma visão e controle direto sobre as decisões financeiras da empresa por parte do controlador.*

154. *No **mérito**, a análise das atas do Conselho de Administração (CONSAD) e do Comitê de Elegibilidade (COPES) da Casa da Moeda do Brasil (CMB) permite concluir que os processos de nomeação e as nomeações efetivas para a diretoria e os órgãos colegiados da empresa estão **em conformidade** com o marco regulatório atual, conforme a Lei 13.303/2016 e demais normas aplicáveis.*

155. *Há evidências de que a política de indicação vem sendo observada nas nomeações, com pareceres do COPES detalhando a qualificação e a experiência dos indicados, conforme prevê o **art. 14, inciso III, da Lei das Estatais**. Há diversos registros de que os processos de nomeação seguiram os critérios de reputação ilibada e experiência mínima, conforme consta das Atas das reuniões do COPES e do CONSAD. Cite-se, por exemplo, a Ata da 114ª Reunião Ordinária do COPES, onde se registrou que houve uma avaliação rigorosa dos requisitos de integridade, experiência e formação dos candidatos.*

156. *Foram encontrados indícios da conformidade com o art. 20 da Lei das Estatais. Na 316ª Reunião Ordinária do CONSAD, realizada em 28 de abril de 2023, por exemplo, foi mencionada a indicação e aprovação de novos membros para o Conselho Fiscal e para o Conselho de Administração, com uma análise detalhada do cumprimento dos requisitos de elegibilidade e das vedações de acúmulo de funções remuneradas, conforme exigido pela legislação (peça 24, p. 618-621).*

157. *O exame das Atas permite concluir que o CONSAD revisa periodicamente sua composição e cumpre o regimento interno, ao incluir membros independentes indicados pelos ministérios competentes, como exigido pelo **art. 22 da Lei das Estatais** e pelo Estatuto Social da CMB. Durante as reuniões de 2023, incluindo a 315ª Reunião Ordinária de 24 de março, o CONSAD confirmou a composição com membros independentes, mantendo o mínimo de 25% necessário para atender aos requisitos de governança corporativa e assegurar a imparcialidade nas decisões, nos termos do art. 22 da Lei 13.303/2016 (peça 24, p. 608-611).*

158. *As atas mais recentes do Conselho de Administração (CONSAD) para os anos de 2023 e 2024 confirmam ainda o cumprimento do **art. 25 da Lei das Estatais**, que determina que o Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD) deve ser composto por no mínimo três e no máximo cinco membros, com a maioria sendo membros independentes. As atas registram que o COAUD é composto por membros qualificados, incluindo um presidente independente, garantindo uma supervisão imparcial e*

aderente às normas exigidas.

159. *As atas documentam o reporte mensal do COAUD ao CONSAD sobre atividades de auditoria e controle interno. As atas descrevem o monitoramento das recomendações de auditoria e o acompanhamento das práticas de controle interno realizadas pelo COAUD, reforçando o papel do comitê na supervisão contínua e na independência da auditoria. Cite-se, por exemplo, a Ata da 322ª Reunião Ordinária do CONSAD, de 27/10/2023 (peça 24, p. 653):*

2. AGENDA COAUD. 2.1. COAUD - Tratativas do Colegiado com o Comitê de Auditoria - COAUD, inerentes aos trabalhos realizados e solicitações do CONSAD: 2.1.1. ***Reporte do Comitê referente às atividades desenvolvidas no mês de outubro/2023 e previstas para novembro/2023****; 2.1.2. Recomendações da Auditoria Interna -* ***Reporte mensal quanto ao monitoramento das recomendações de auditoria pendentes no âmbito de cada Diretoria e unidades vinculadas*** *- Processo SEI nº 18750.110574/2022-91; 2.1.3. PAINT 2024 – Manifestação CONSAD (sugestões); 2.1.4. Provisionamento – Ações Trabalhistas. O Conselheiro Luís Carlos Freitas, Presidente do Comitê de Auditoria Estatutário – COAUD e membro do Conselho de Administração, apresentou os temas abordados pelo Comitê em outubro, destacando os pontos relevantes, apresentando em seguida os temas que serão tratados em novembro. (Grifou-se)*

160. *A análise das atas do Conselho de Administração (CONSAD) revela ainda evidências da* ***conformidade*** *com o art. 26 da Lei 13.303/2016. Como exemplo, a Ata da 316ª Reunião Ordinária, que tratou, dentre outros assuntos, da indicação de um servidor, pelo Ministério da Fazenda, ao cargo de Conselheiro Fiscal da CMB, com a qualificação técnica e a experiência necessárias (peça 24, p. 618).*

3.1.2. *Manifestação do CONSAD, em atendimento ao Ofício SEI Nº 7433/2023/MF, de 10/04/2023, da PGFN, Processo nº 12105.100131/2023-00, quanto ao indicado pelo Ministério da Fazenda, Sr.* ***FABIO FRANCO BARBOSA FERNANDES****, ao cargo de* ***Conselheiro Fiscal*** *em substituição a Sra. Tatiana Barbosa Alvarenga. Após a avaliação da documentação recebida, em cumprimento ao art. 114, §3º do ESCMB, o Colegiado, por unanimidade, ratificou a manifestação do COELE, pelo enquadramento aos requisitos e vedações legais, regulamentares e estatutárias, conforme também disposto na autodeclaração preenchida e assinada pelo indicado, considerando-o apto a assunção do cargo de membro titular do Conselho Fiscal da CMB, recomendando, de forma não vinculante, a respectiva eleição.*

161. *Em pesquisa ao sítio do Ministério da Fazenda (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/secretaria-executiva/subsecretaria-de-assuntos-tributarios-e-gestao/fabio-franco-barbosa-fernandes, acesso em 31/10/2024, às 13h), observa-se que o indicado é Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, graduado em Administração de Empresas, Ciências Contábeis e Direito. É especialista em direto tributário, tendo ocupado cargos no Gabinete do Ministro de Estado da Fazenda, na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.*

162. *Em resumo, portanto, considerando os procedimentos de auditoria aplicados,* ***não*** *foram encontrados indícios de irregularidades nos processos de nomeação e nas nomeações efetivas para a diretoria e os órgãos colegiados da CMB (subquestões 1.7 e 1.8).*

Subquestão 1.9 - A participação de representante dos empregados no CONSAD atende aos preceitos da Lei 12.353/2010? (art. 19).

163. *O art. 19 da Lei 13.303/2016 estabelece que o Conselho de Administração de empresas públicas e sociedades de economia mista deve incluir representantes dos empregados e dos acionistas minoritários. O dispositivo visa promover maior diversidade e representatividade nos processos decisórios, garantindo que interesses dos trabalhadores e de acionistas minoritários sejam considerados na governança das estatais.*

164. *O § 1º estabelece que a participação de representantes dos empregados nos Conselhos de Administração dessas empresas seguirá as normas da Lei 12.353/2010, que dispõe sobre a*

representação dos trabalhadores e as condições para sua indicação, incluindo requisitos de elegibilidade, direitos e deveres. Assim, é garantido que o representante dos empregados tenha condições de contribuir efetivamente para o Conselho, respeitando os interesses da organização e da coletividade dos trabalhadores.

165. *O § 2º do art. 19 da Lei das Estatais assegura aos acionistas minoritários o direito de eleger pelo menos um conselheiro, podendo ser eleitos mais membros pelo processo de voto múltiplo previsto na Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações). Esse mecanismo protege os acionistas minoritários, permitindo-lhes um espaço no Conselho, ampliando a transparência e o controle sobre a gestão da estatal. O voto múltiplo facilita que acionistas minoritários possam eleger um número de conselheiros proporcional à sua participação.*

166. *Dessa forma, em linhas gerais, o art. 19 promove uma governança mais democrática e inclusiva, ao garantir que empregados e acionistas minoritários tenham voz nos Conselhos de Administração das estatais, o que tende a fortalecer a accountability e a confiança nos processos decisórios dessas entidades.*

167. *No **mérito**, foram encontradas evidências da **conformidade** do processo eleitoral e da representação dos empregados no Conselho de Administração da CMB.*

168. *Inicialmente, verifica-se que o Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (COPES) verificou a elegibilidade do candidato e o cumprimento de todos os requisitos legais para ocupação do cargo. Com efeito, na 105ª Reunião do COPES, de 21/8/2023, promoveu-se o exame da documentação referente ao processo de eleição do mais recente indicado para o cargo de Conselheiro de Administração Representante dos Empregados da CMB, consignando-se que o indicado foi conduzido legitimamente na forma da Lei 12.353/2010 e da Lei 13.303/2016 (peça 24, p. 899-901).*

169. *O Conselho de Administração deliberou por meio da 320ª Reunião Ordinária, de 25/8/2023, nos termos seguintes (peça 24, p. 642):*

*3.1. Manifestação CONSAD – Representante dos Empregados - O Conselho apreciou a documentação referente ao enquadramento do Sr. MARCUS VINÍCIUS MAGALHÃES BORGES como membro do Conselho de Administração Representante dos Empregados da CMB, cuja **eleição pelos seus pares se deu conforme Edital Eleitoral CONSAD 2023**, conduzido legitimamente na forma da Lei nº 12.353/2010, da Lei nº 13.303/2016 e Decreto nº 8.945/2016, alterado pelo Decreto nº 11.048/2022. Inicialmente o Presidente do Conselho registrou a **proclamação do resultado da eleição pelo Sr. Presidente da CMB**, disposta na Circular nº 3, de 02/08/2023, em cumprimento ao previsto no inciso I, do §5º, do art. 22 do Decreto 8.945/2016. Prosseguindo, registrou o recebimento do Ofício SEI nº 642/2023/CMB, de 21/08/2023, do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração – COPES, encaminhando ao Conselho de Administração, conforme demandado pela Presidência do Conselho, a Ata da 105ª Reunião do Comitê, realizada na mesma data, contendo a manifestação do COPES pelo enquadramento do candidato eleito, opinando de forma unânime pelo preenchimento formal dos requisitos e pelo afastamento das vedações previstas. Após a avaliação da documentação recebida, em cumprimento ao art. 114, §3º do ESCMB, o Colegiado, por unanimidade, ratificou a manifestação do COPES pelo enquadramento aos requisitos e ausência vedações legais, regulamentares e estatutárias, conforme também disposto na autodeclaração preenchida e assinada pelo indicado, considerando-o apto a assunção do cargo de Conselheiro de Administração Representante dos Empregados da CMB, sendo o resultado homologado pelo Sr. Presidente do CONSAD, na forma prevista no inciso II, do §5º, do art. 22 do Decreto 8.945/2016, e recomendado, de forma não vinculante, a respectiva aprovação formal em Assembleia Geral. O Conselho renova os agradecimentos ao Conselheiro Edson Francisco pelas contribuições ao CONSAD e desejando-lhe que tenha muito sucesso. (Grifou-se).*

170. *No exame das Atas do Conselho de Administração, observa-se ainda que o representante dos empregados participou das deliberações ordinárias do CONSAD, exceto em casos de conflito de interesse. Por exemplo, o representante foi excluído de discussões sobre Acordos Coletivos de Trabalho (ACT) e o Programa de Participação nos Lucros e Resultados (PLR), para evitar conflitos,*

conforme estipulado pela política de governança da empresa, o que está de acordo com o artigo 34 do Estatuto da CMB e com os princípios de imparcialidade e isenção exigidos pela Lei 12.353/2010:
ESCMB, Art. 34 - O representante dos empregados no Conselho de Administração não participará das reuniões, discussões e deliberações que envolvem relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, matérias de previdência complementar e assistenciais, hipótese em que fica configurado conflito de interesse.

171. *Sobre o tema, veja-se a Ata da 330ª Reunião Ordinária do CONSAD, realizada em 28 de junho de 2024 (peça 24, p. 691-692):*
*5.5. **Prorrogação ACT 2023/2024** (DEGEP/DIGES) - Voto nº 025/2024/CONSADCMB. Deliberação sobre a proposta de prorrogação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) da CMB referente ao exercício de 2023/2024, até 31 julho de 2024, conforme previsto no art. 56, XL do ESCMB, nos termos da Nota Técnica SEI nº 225/2024/CMB, de 07/06/2024 – Processo SEI 18750.004117/2024-21 (12ª RD). A Superintendente do Departamento de Pessoas - DEGEP, Sra. Silvia de Oliveira Lança, ficou à disposição do Colegiado. **Registra-se discussão sem a presença do Conselheiro Representante dos Empregados por motivo de conflito de interesses**. Após apreciação da documentação recebida, não havendo dúvidas a serem sanadas, os Conselheiros aprovaram a matéria, por unanimidade, sendo emitida a Resolução CONSAD - RS/146/2024. **5.6. Diretrizes Negociais - ACT 2024/2025** (DEGEP-DIGES) - Deliberação do CONSAD, acerca das diretrizes do Acordo Coletivo de Trabalho - ACT 2024/2025, conforme arquivo "Anexo" que contém as informações solicitadas à CMB pela SEST no Ofício SEI n.º 53897/2024/MGI, considerando as disposições da Resolução CGPAR nº 52/2024. A Superintendente do DEGEP, Sra. Silvia Lança, ficou à disposição do Colegiado. Registra-se manifestação prévia do Comitê de Auditoria - COAUD, na 144ª RO, de 24/06/2024, conforme dispõe o Art. 3º §1º da Resolução CGPAR nº 52/2024. **Registra-se, ainda, discussão sem a presença do Conselheiro Representante dos Empregados por motivo de conflito de interesses**. O Conselho decidiu retirar a matéria da pauta de deliberação, para complementações, devendo ser solicitada prorrogação de prazo à Secretaria de Coordenação e Governança da Empresas Estatais - SEST. **5.7. Pagamento da PLR 2023** (DEGEP/DIGES) - Voto nº 026/2024/CONSAD-CMB. Proposta para distribuição da Participação nos Lucros e Resultado - PLR 2023, conforme disposto no inciso XL, do artigo 56 do ESCMB, a ser autorizada pelo CONSAD, com apreciação prévia do COAUD, conforme dispõe o parágrafo primeiro da Cláusula 6ª do Programa de PLR (Processo SEI nº 18750.109774/2022-00 - 12ª RD). Registra-se manifestação prévia do COAUD, na 144ª RO, de 24/06/2024, conforme dispõe o parágrafo primeiro, da Cláusula 6ª do Programa de PLR. **Registra-se, ainda, discussão sem a presença do Conselheiro Representante dos Empregados por motivo de conflito de interesses**. A Superintendente do DEGEP, Sra. Silvia Lança, ficou à disposição do Colegiado. Após apreciação da documentação recebida, não havendo demais dúvidas a serem sanadas, os Conselheiros aprovaram a matéria, por unanimidade, sendo emitida a Resolução CONSAD - RS/147/2024.*

172. *Com base nas evidências encontradas, conclui-se que a participação do representante dos empregados no CONSAD da CMB atende aos preceitos da Lei 12.353/2010, respeitando tanto o processo de eleição quanto as restrições de participação em discussões com potenciais conflitos de interesses, tudo em **conformidade** com o art. 19 da Lei das Estatais.*

Subquestão 1.10 - O comitê estatutário de auditoria avaliou positivamente a adequação das transações com partes relacionadas nos últimos 3 anos (desde 2021)? (art. 24, inciso VI).

173. *O art. 24 da Lei 13.303/2016 detalha as obrigações e a estrutura do Comitê de Auditoria Estatutário em empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo-o como um órgão fundamental de apoio ao Conselho de Administração. Esse comitê é essencial para garantir a transparência e a eficácia dos processos de auditoria e controle, e possui atribuições específicas que fortalecem a governança e a integridade das estatais.*

174. *O Inciso VI do dispositivo legal estabelece que o Comitê de Auditoria Estatutário tem a*

*responsabilidade de **avaliar e monitorar** a adequação das transações com partes relacionadas, em colaboração com a administração e a auditoria interna. Isso significa que o comitê deve supervisionar as operações e transações entre a empresa estatal e outras entidades ou pessoas com as quais possa haver algum tipo de vínculo ou interesse comum (partes relacionadas).*

175. *A adequada avaliação das transações com partes relacionadas é de suma importância, haja vista que podem potencialmente envolver conflitos de interesse ou práticas que não estejam alinhadas aos interesses da empresa. O objetivo do comitê, ao monitorar essas transações, é assegurar que elas sejam realizadas de maneira transparente, justa e que estejam em conformidade com as normas legais e os interesses da estatal, evitando favorecimentos e possíveis prejuízos à instituição.*

176. *Nesse contexto, observa-se, inicialmente, que a Casa da Moeda do Brasil (CMB) possui uma Política de Transação com Partes Relacionadas, que estabelece diretrizes para assegurar que essas transações sejam realizadas de maneira justa, transparente e em conformidade com as normas legais. A política busca preservar a integridade das operações, mitigando riscos de conflitos de interesse e assegurando que as transações estejam alinhadas com os interesses da empresa e da sociedade (disponível em https://www.casadamoeda.gov.br/portal/transparencia/politica-de-transacoes-com-partes-relacionadas.html, acesso em 25/10/2024, às 15h).*

177. *A Política se alicerça nos seguintes princípios:*

(i) Competitividade: as transações com partes relacionadas devem ser feitas em condições compatíveis com o mercado, incluindo taxas, prazos e garantias;

(ii) Transparência: exige-se a divulgação detalhada das transações, com informações acessíveis a todas as partes interessadas e conformidade com as exigências legais de transparência; e

(iii) Equidade e Comutatividade: as transações devem ser mutuamente vantajosas e alinhadas aos interesses de todas as partes envolvidas, inclusive dos sócios minoritários e stakeholders externos.

178. *Quanto à abrangência, a política se aplica a todas as partes que possam ter influência significativa ou vínculo direto com a CMB, incluindo entidades controladas pela União, gestores, cônjuges e parentes até o terceiro grau. Define-se como transação com partes relacionadas qualquer transferência de recursos, serviços ou obrigações entre a CMB e essas partes, independentemente de valor financeiro.*

179. *A política estabelece que cada transação deve ser analisada quanto à estrutura, metodologias de avaliação e justificativas de mercado. Os administradores são responsáveis por uma avaliação independente e diligente das transações, considerando alternativas de mercado e a razoabilidade dos termos propostos. Ainda, todos os contratos devem ser registrados por escrito, detalhando direitos, responsabilidades, condições e prazos, para assegurar a rastreabilidade e a conformidade com a política de governança.*

180. *A Auditoria Interna (AUDIT) é responsável por verificar regularmente as transações para garantir a conformidade com a política, enquanto **o Comitê de Auditoria (COAUD) monitora e avalia essas transações com base nos relatórios de auditoria**, em cumprimento ao inciso VI do art. 24 da Lei 13.303/2016.*

181. *O CONSAD e a Diretoria Executiva (DIREX) têm o dever de controlar preventivamente a admissibilidade das transações, verificando sua adequação às condições de mercado e restringindo quaisquer empréstimos a controladores ou administradores.*

182. *São proibidas transações gratuitas ou aquelas que envolvam remunerações atreladas ao desempenho financeiro, com o objetivo de evitar transferências de resultados indevidas e preservar a autonomia financeira da CMB.*

183. *A política obriga ainda a CMB a incluir informações sobre transações com partes relacionadas nas demonstrações financeiras, promovendo a clareza e o detalhamento necessário para que os acionistas e a sociedade possam exercer seu direito de fiscalização.*

184. *No caso concreto dos presentes autos, a análise dos documentos relativos ao Comitê de*

Auditoria Estatutário da CMB revela evidências sobre a avaliação e o monitoramento das transações com partes relacionadas nos últimos três anos, conforme exigido pelo Art. 24, inciso VI, da Lei das Estatais.

185. *As atas do Comitê de Auditoria (COAUD) documentam reuniões periódicas nas quais foram **discutidas e monitoradas as transações com partes relacionadas**.*

186. *Durante a 61ª reunião ordinária do COAUD, realizada nos dias 11 e 12/1/2021, avaliou-se a integridade das demonstrações financeiras e discutiu os resultados de auditorias internas e externas que cobriam, entre outros pontos, as transações com partes relacionadas.*

187. *Na 77ª Reunião Ordinária do Comitê de Auditoria, de 2/9/2021, consta que "o Chefe da AUDIT, Sr. Adilmar Gregorini, foi convidado para apresentação de informações complementares acerca do Relatório da Auditoria Interna - OSA 018/2020, acerca da avaliação da Política de Transação com Partes Relacionadas" (peça 24, p. 234).*

188. *Nas Atas das 79ª e 83ª reuniões ordinárias do COAUD, ambas do ano de 2021, promoveu-se a avaliação da Revisão da Política de Transação com Partes Relacionadas (peça 24, p. 240-241 e 249-250).*

189. *Ainda, sobre a Política de Transações com Partes Relacionadas, a Ata da 324ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da Casa da Moeda do Brasil, realizada no dia 21/12/2023, registrou o seguinte (peça 24, p. 663):*

***6.1. Revisão da Política de Transações com Partes Relacionadas (DEGOV/DIGOF):** Conhecimento do CONSAD a respeito da Política de Transação com Partes Relacionadas, em consonância à competência prevista no art. 56, XI do ESCMB, considerando registro da DIREX na 29ª RD. (Processo nº 18750.001646/2017-43). **Nota: Houve discussão prévia do COAUD, na 128ª RO, de 19/10/2023, conforme previsto no art. 24, §1º, VI da Lei 13.303/2016 c/c art.109, VI do ESCMB**, bem como o Comitê tomará ciência na 132ª RO, de 20/12/2023, da deliberação da DIREX na 29ª RD. (Grifou-se).*

190. *Não bastasse, há evidências de que o COAUD atuou no monitoramento dos riscos associados às transações, especialmente no acompanhamento dos relatórios financeiros trimestrais e anuais. Os relatórios da administração e de gestão indicam que houve uma análise contínua do impacto financeiro e da conformidade das transações realizadas pela CMB com partes relacionadas, reafirmando a observância das normas de governança.*

191. *O Comitê de Auditoria Estatutário produziu relatórios anuais onde, inicialmente, propôs melhorias na transparência de transações com partes relacionadas – conforme o exame da subquestão 1.12 – e, ao final, concluiu pelo atendimento das recomendações e pela adequação das práticas de transações com partes relacionadas, destacando que foram conduzidas de forma transparente e dentro das normas estabelecidas pela Lei das Estatais. A equipe de auditoria do TCU não encontrou evidências de desabonem tal assertiva.*

192. *Dessa forma, os documentos colacionados aos autos permitem concluir que o Comitê de Auditoria Estatutário avaliou positivamente a adequação das transações com partes relacionadas na CMB nos últimos três anos (desde 2021). A supervisão regular, combinada com auditorias internas e revisões de conformidade, indica que **o comitê cumpriu com as exigências de governança do art. 24, inciso VI**, garantindo a transparência e a conformidade das transações realizadas pela empresa.*

Subquestão 1.11 - O comitê de auditoria avaliou previamente, bimestralmente e positivamente, as informações contábeis divulgadas? (art. 24, § 3º).

193. *O parágrafo 3º do art. 24 da Lei das Estatais dispõe que "o comitê deve se reunir no mínimo bimestralmente para avaliar informações contábeis e financeiras, assegurando que os dados sejam analisados antes de sua divulgação pública".*

194. *Adicionalmente, os parágrafos 4º e 5º estabelecem que as atas das reuniões do comitê devem ser publicadas para garantir transparência, exceto em casos em que a divulgação completa*

possa comprometer interesses legítimos da empresa, ocasião em que será divulgado apenas um extrato.

195. *O parágrafo 7º reforça que o comitê possui autonomia operacional e orçamento próprio, aprovados pelo Conselho de Administração, para conduzir investigações e contratar especialistas independentes quando necessário.*

196. *A análise das atas do Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD) da Casa da Moeda do Brasil (CMB) revela que o comitê se reuniu, no mínimo bimestralmente, para cumprir suas obrigações de monitoramento e avaliação das informações contábeis, nos anos de 2021, 2022 e 2023 (peça 24, p. 208 e seguintes).*

197. *Em 2021, o COAUD realizou reuniões periódicas e discutiu as demonstrações financeiras intermediárias. Por exemplo, em reuniões realizadas em fevereiro e abril de 2021, o comitê discutiu detalhadamente o acompanhamento das recomendações de auditoria e as demonstrações financeiras do trimestre.*

198. *Em 2022 e 2023, a CMB manteve a prática de realizar reuniões, no mínimo bimestrais, revisando as demonstrações contábeis e financeiras antes da divulgação ao mercado. A reunião de junho de 2023, por exemplo, incluiu a análise das demonstrações do segundo trimestre e do planejamento orçamentário para o próximo período, garantindo a continuidade do processo de monitoramento.*

199. *Portanto, as atas confirmam que o COAUD realizou reuniões regulares, no mínimo bimestrais, para avaliar as informações contábeis, em **conformidade** com o art. 24, § 3º, da Lei das Estatais.*

Subquestão 1.12 - As recomendações do comitê de auditoria nos relatórios dos últimos 3 anos (desde 2021) foram atendidas, e as falhas apontadas nesses relatórios foram mitigadas? (art. 24, inciso VII).

200. *O art. 24, inciso VII, da Lei 13.303/2016 obriga o Comitê de Auditoria Estatutário a elaborar um relatório anual contendo informações detalhadas sobre suas atividades, resultados, conclusões e recomendações ao longo do exercício. Este relatório tem um papel essencial na governança das empresas públicas e sociedades de economia mista, pois funciona como uma ferramenta de transparência e responsabilidade.*

201. *O referido dispositivo especifica que o relatório anual do Comitê de Auditoria deve:*

(i) registrar as atividades e resultados: descrever as ações do comitê, incluindo auditorias realizadas, avaliações de risco, análises das demonstrações financeiras e monitoramento dos controles internos;

(ii) documentar as conclusões e as recomendações: o comitê deve fornecer conclusões sobre a adequação dos processos auditados e recomendações para melhorias ou ajustes, visando à segurança e à integridade das práticas financeiras e operacionais da empresa; e

(iii) Registrar divergências significativas: caso surjam divergências substanciais entre o comitê, a administração ou os auditores independentes, principalmente em relação às demonstrações financeiras, elas devem ser detalhadas no relatório. Isso garante que eventuais conflitos de interpretação ou opinião sobre os registros contábeis ou práticas de auditoria sejam documentados e explicados.

202. *No **mérito**, foram colacionadas evidências documentais da **conformidade** com o art. 24, inciso VII, da Lei 13.303/2016, sem prejuízo da **recomendação** ao final proposta à CMB.*

203. *O Comitê de Auditoria Estatutário (COAUD) da CMB foi criado em 26 de junho de 2018 e atua como um órgão de assessoramento ao Conselho de Administração (CONSAD). O COAUD tem a responsabilidade de monitorar a qualidade das demonstrações financeiras, controles internos, conformidade, gestão de riscos, e auditorias interna e externa.*

204. *Segundo o relatório de atividades do Comitê de Auditoria, durante o segundo semestre de 2023, o COAUD manteve o foco em suas atividades rotineiras, conforme previsto pela Lei 13.303/16 e*

o Estatuto Social da CMB. Destacou-se a supervisão das auditorias internas e externas, assim como o acompanhamento da implementação de recomendações feitas por essas auditorias. O comitê também aduz o alinhamento às melhores práticas de governança corporativa, incluindo temas relevantes na sua agenda para garantir o desempenho adequado das suas atribuições (peça 24, p. 56-60).

205. *Relativamente às Demonstrações Financeiras, consta daquele relatório que o COAUD realizou diversas reuniões com a Diretoria de Gestão, a Diretoria de Governança, Orçamento e Finanças, e o Departamento Contábil e Financeiro, além de representantes da auditoria externa. As reuniões tiveram como objetivo acompanhar o fechamento das demonstrações contábeis do exercício de 2023, bem como dos trimestres encerrados em junho e setembro. Essas afirmações foram confirmadas pela equipe do TCU no exame das Atas do Comitê (peça 24, p. 56-60).*

206. *Entre as atividades destacadas no relatório, mencionam-se:*

(i) Monitoramento do contrato da parceria Pharos: o COAUD destacou a implementação de mecanismos para a operacionalização da divisão dos resultados da parceria;

(ii) Recuperação de créditos fiscais: o comitê acompanhou os estudos relacionados à recuperação de créditos, tema que continuaria sendo um ponto focal; e

(iii) Conciliação de depósitos judiciais: o COAUD consignou que houve avanços significativos no processo de conciliação dos saldos, com a inclusão da atividade na rotina regular de acompanhamento.

207. *O COAUD ressaltou ainda que **supervisionou** as atividades da Auditoria Interna, com atenção especial para a implementação das recomendações de auditoria e a continuidade do processo de melhorias nos controles internos, o que foi confirmado no exame das Atas e da planilha encaminhada ao TCU sobre as medidas adotadas pela CMB em relação às recomendações da AUDIT.*

208. *O relatório destaca ainda que o comitê manteve o **acompanhamento** das auditorias independentes, não havendo divergências significativas entre a administração, a auditoria independente e o COAUD no que tange às demonstrações financeiras.*

209. *No que respeita à Previdência Complementar, a equipe de fiscalização do TCU confirmou, no exame das Atas e outros documentos, que o COAUD participou de reuniões sobre a gestão dos planos de benefícios previdenciários, emitindo relatórios específicos sobre o tema, relacionados ao fechamento do 1º semestre de 2023 e atualizações até o final do exercício.*

210. *Entre outras atividades, o COAUD se manifestou ainda sobre os seguintes temas: (i) Relatórios de Riscos Operacionais e Estratégicos; (ii) monitoramento de metas e desempenho do planejamento estratégico; (iii) atualizações sobre as ações relacionadas à LGPD; e (iv) visitas à unidade fabril em Santa Cruz. O relatório destaca também a realização de reuniões com o presidente da CMB e a Corregedoria para discutir temas relevantes à governança.*

211. *Ao final, o relatório relativo às atividades do COAUD no 2º semestre de 2023 concluiu que todos os temas pertinentes ao período foram devidamente reportados nas demonstrações contábeis e encaminhados ao CONSAD quando necessário; e destacou a importância de continuar o monitoramento das auditorias e a implementação das recomendações para garantir a manutenção dos padrões de transparência e controle interno na CMB (peça 24, p. 56-60).*

212. *No exame às atas das reuniões do COAUD, observa-se que o comitê frequentemente revisava o andamento das recomendações, solicitando feedback das áreas responsáveis pela implementação das medidas. Esse processo de **monitoramento contínuo** visa garantir que as falhas apontadas nos relatórios sejam revisadas e mitigadas, gradativamente, conforme exigido pelo art. 24, inciso VII, da Lei das Estatais (peça 24, p. 108 e ss.).*

213. *Ainda, segundo o Relatório de Gestão de 2023 da CMB, o COAUD desempenhou um papel essencial no acompanhamento das medidas recomendadas e ações adotadas, conforme o disposto no art. 24, inciso VII, da Lei 13.303/2016. O Comitê supervisionou a auditoria e recomendou melhorias nos processos de apresentação e conciliação contábil, como o aprimoramento da conciliação de saldos contábeis e a operacionalização de contratos. Ademais, o Comitê monitorou a evolução na gestão de riscos operacionais e estratégicos da empresa, com foco no aprimoramento dos*

relatórios de riscos e no maior engajamento da administração.

214. *Em conclusão, os exames demonstraram que as recomendações do Comitê de Auditoria (COAUD) nos últimos três anos foram amplamente atendidas, conforme evidenciado nos relatórios de monitoramento. A maior parte das recomendações foi implementada, com medidas corretivas devidamente tomadas para mitigar as falhas apontadas. Exemplos incluem a revisão de programas de integridade, melhorias em processos administrativos e adequações em práticas de governança, com relatos conclusivos e evidências que suportam o cumprimento das ações (peça 23, p. 1-51).*

215. *Adicionalmente, o acompanhamento contínuo das ações demonstra um comprometimento com a mitigação de riscos e a melhoria da conformidade organizacional. Em alguns casos, ajustes adicionais ou prorrogações de prazo foram necessários para atender às recomendações de forma mais abrangente, especialmente quando envolviam maior complexidade, como revisões sistêmicas ou mudanças em normativos internos. No entanto, tais extensões foram justificadas e alinhadas aos planos de ação acordados.*

216. *Por fim, os resultados indicam uma melhoria significativa na gestão dos pontos críticos identificados, alinhando-se ao disposto no art. 24, inciso VII, da Lei 13.303/2016. As ações tomadas contribuíram para a mitigação das falhas iniciais apontadas pelos relatórios do COAUD, evidenciando progresso constante na governança corporativa.*

Subquestão 1.13 - O comitê de auditoria avaliou positivamente os parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão? (art. 24, inciso VIII).

217. *A análise das atas e relatórios do COAUD confirma que o comitê realizou avaliações detalhadas dos parâmetros atuariais e dos resultados dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão. Esses documentos demonstram a atenção do COAUD para garantir a razoabilidade dos cálculos atuariais e a conformidade com as normas, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei das Estatais.*

218. *Durante a 111ª reunião ordinária do Comitê de Auditoria, realizada em fevereiro de 2023, por exemplo, o COAUD se reuniu com a Assistants Consultoria Atuarial, responsável pela avaliação dos parâmetros de cálculo atuarial do fundo de pensão CIFRÃO, que mantém os planos de benefícios. Nessa reunião, a consultoria apresentou o relatório dos cálculos atuariais de 2022, baseados no CPC 33 (R1), reforçando a precisão e a conformidade dos resultados (peça 24, p. 313-314).*

219. *Ainda, na 114ª reunião ordinária do COAUD, consta que o Comitê apreciou a conformidade da atualização do passivo atuarial, com base no Relatório de Auditoria 3/2023 (peça 24, p. 320):*

2.1. Reunião com a AUDIT – (I) Apresentação e RAINT referente a 2022 (versão final); (II) Acompanhamento mensal das recomendações oriundas dos relatórios de Auditoria Interna e Auditoria Independente pendentes de atendimento, e detalhamento das de risco alto - extração 14/03; ***(III) Relatório de Auditoria nº 03/2023 sobre a Avaliação de Conformidade da Atualização do Passivo Atuarial****. O item teve a participação do Chefe da Auditoria Interna - AUDIT, Sr. Adilmar Gregorini. (Grifou-se).*

220. *Em relação aos resultados das avaliações, relatórios atuariais específicos para 2022 apontam a adequação dos parâmetros utilizados, incluindo as taxas de desconto e as projeções para a valorização dos ativos financeiros. As notas explicativas das Demonstrações Financeiras do exercício de 2022 destacam que esses cálculos foram conduzidos de acordo com os padrões internacionais, o que contribui para a confiabilidade das obrigações pós-emprego da CMB.*

NOTA 26 – OUTROS RESULTADOS ABRANGENTES

Em conformidade com o Comitê de Pronunciamento Contábil – CPC 26 (R1) e com base no relatório atuarial da ASSISTANTS, o saldo de R$ 19.200 mil foi demonstrado na NOTA 25 – OBRIGAÇÕES COM ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA referente ao Quadro de Movimentação de Outros Resultados Abrangentes e calculado de acordo com os itens 56 a 60 – Reconhecimento e Mensuração – do

Pronunciamento Técnico CPC 33 (R1), emitido pelo Comitê de Pronunciamento Contábil e referendado pela Deliberação CVM Nº 110 de 20 de maio de 2022.

221. *Em dezembro de 2023 (132ª RO), o COAUD discutiu a definição da taxa de desconto para as avaliações atuariais e o impacto dessa escolha nas obrigações do fundo de pensão para o exercício seguinte. Esse controle contínuo demonstra a atenção do comitê à atualização das hipóteses atuariais e ao monitoramento do impacto financeiro dos planos de benefícios (peça 24, p. 366-367):*
2.3. Avaliação Atuarial Pós Emprego – Vesting – Ciência ao COAUD sobre discussão quanto a possibilidade de definir uma data apropriada para a definição da taxa de desconto a ser utilizada na avaliação atuarial de 2023. Registra-se solicitação de agenda pelo Gestor do Contrato. Para apresentação do item, foram convidados o Gestor do Contrato, Sr. Ricardo Roberto Padilha da Rocha e o sócio representante da Vesting – Consultoria Atuarial, Sr. Vicente Aderson.

222. *Assim sendo, há evidências de que o Comitê de Auditoria Estatutário da CMB avaliou positivamente a razoabilidade dos parâmetros atuariais e os resultados dos planos de benefícios de forma sistemática nos últimos anos. A documentação corrobora que* ***o COAUD seguiu as diretrizes do art. 24, inciso VIII, da Lei das Estatais****, assegurando a precisão dos cálculos atuariais e a integridade dos planos de benefícios.*

Subquestão 2.1 - A CMB mantém página da Internet atualizada, que disponibiliza todas informações e documentos de publicação obrigatória?
Subquestão 2.2 - As demonstrações da CMB atendem aos preceitos da Lei 6404/76 e das normas de contabilidade vigentes? (art. 7º).

223. *Preliminarmente, registra-se que as subquestões 2.1 e 2.2 foram examinadas em conjunto, por racionalidade administrativa.*

224. *Como toda empresa pública federal, a Casa da Moeda do Brasil (CMB) está sujeita a uma série de exigências legais e regulatórias no que se refere à* ***transparência*** *e à divulgação de informações e documentos.*

225. *Essas obrigações estão pautadas por legislações que visam assegurar a clareza, a completude e o acesso público às informações e aos documentos relevantes sobre a sua gestão financeira e administrativa, especialmente no contexto de empresas públicas e sociedades de economia mista.*

226. *Entre os principais normativos que regem a transparência das informações da CMB, destacam-se as seguintes:*

(i) ***Lei 6.404/1976*** *(Lei das Sociedades por Ações) - Estabelece os princípios gerais de governança e divulgação de informações financeiras para empresas que possuem capital social dividido em ações. Embora a CMB não seja uma sociedade anônima aberta com ações negociadas no mercado, essa legislação serve como base para a divulgação de informações financeiras de maneira ampla e transparente, conforme indicado pelo art. 176, que exige a apresentação de demonstrações contábeis completas e auditadas anualmente.*

(ii) ***Lei 13.303/2016*** *(Lei das Estatais) - estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem seguir rigorosos critérios de transparência e governança corporativa, especialmente na divulgação de suas informações financeiras e operacionais. Os principais dispositivos de transparência previstos nessa lei incluem:*

1. Elaboração de uma Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa (Art. 8º, incisos I, III e VIII): Essa carta, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, deve explicitar os compromissos da empresa com os objetivos de políticas públicas que justificaram sua criação, com a definição clara dos recursos empregados e dos impactos econômico-financeiros. A CMB divulga as cartas regularmente no seu sítio na internet (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa.html, acesso em 24/10/2024, às 17h). Na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2024 (Ano-base 2023) consta o seguinte:

"(...) na última avaliação do Índice de Governança das Estatais, a CMB obteve a Certificação de 1º Nível – IG-SEST, com nota 9,87. Para tanto, foi executado um plano de trabalho com vistas ao aperfeiçoamento das nossas práticas de transparência, compliance, accountability, equidade e comunicação, o que alçou a empresa a um alto grau de maturidade".

2. Divulgação tempestiva de informações relevantes (Art. 8º, inciso III): A lei exige que as empresas públicas divulguem informações detalhadas e atualizadas sobre suas atividades, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros e a composição e remuneração da administração. Essas informações devem estar disponíveis ao público de forma clara e acessível, com base nas melhores práticas de governança. Nesse ponto, ***não*** *foram identificados indícios de irregularidades.*

3. Elaboração e Divulgação de Política de Divulgação de Informações (Art. 8º, inciso IV): As estatais devem formalizar uma política de divulgação que esteja em conformidade com a legislação vigente e que observe as melhores práticas de transparência no mercado. A CMB divulga regularmente em seu sítio na internet a Política de Proteção de Dados Pessoais e Divulgação de Informações (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/transparencia/politica-de-protecao-de-dados-pessoais-e-divulgacao-de-informacoes.html, acesso em 24/10/2024, às 17h).

4. Divulgação de Dados Operacionais e Financeiros (Art. 8º, inciso VI): As demonstrações financeiras devem incluir notas explicativas detalhadas sobre os dados operacionais e financeiros relacionados aos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional, que justificaram a criação da estatal. Constatou-se que as notas explicativas atendem ao referido dispositivo legal.

5. Relatório Integrado ou de Sustentabilidade (Art. 8º, inciso IX): as empresas públicas devem divulgar um relatório integrado ou de sustentabilidade, consolidando informações sobre o desempenho econômico, social e ambiental da empresa. Verificou-se que a CMB divulga regularmente as informações, destacando o seguinte, em sua página da internet (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/relatorio-de-sustentabilidade.html, acesso em 24/10/2024, às 18h):

Relatório de Sustentabilidade

A Casa da Moeda do Brasil torna público o seu Relatório de Sustentabilidade, divulgando informações sobre o desempenho social, ambiental e econômico da empresa.

O relatório é baseado na Global Reporting Iniciative (GRI), uma instituição internacional que define diretrizes padronizadas para a elaboração do documento e tem como objetivo informar o que, de fato, importa aos nossos públicos de interesse, dando maior publicidade aos resultados da empresa, além de transparência para gestão da organização.

Acesse o Relatório de Sustentabilidade 2017.

Acesse o Relatório de Sustentabilidade 2015/2016.

A partir de 2018, de forma a otimizar e centralizar as informações organizacionais, as informações relativas à temática da sustentabilidade passaram a ser reportadas nos relatórios de Gestão e Administração da Empresa.

6. Publicação Permanente e Cumulativa das Informações (Art. 8º, § 4º): Todas essas informações devem ser disponibilizadas de forma permanente e cumulativa no site da empresa, garantindo que o público tenha ***fácil acesso*** *aos documentos históricos e atuais. Constatou-se o* ***atendimento parcial*** *do preceito legal, conforme os achados de auditoria 2.1.1 e 2.1.2.*

(iii) ***Decreto 8.945/2016*** *- detalha as obrigações da Lei 13.303/2016, especificando, no que se refere à transparência:*

1. Publicação das Demonstrações Financeiras Trimestrais (Art. 12) - As empresas públicas devem publicar suas demonstrações financeiras de forma trimestral e disponibilizá-las em seus sítios eletrônicos, reforçando a transparência contínua da sua situação financeira. Verificou-se que a CMB cumpre o normativo.

2. Relatórios Anuais e Notas Explicativas (Art. 13) - Os relatórios financeiros devem

incluir notas explicativas que forneçam o contexto e os detalhes sobre os dados operacionais e financeiros, oferecendo maior clareza sobre as atividades da empresa. Constatou-se o cumprimento do normativo.

3. Carta de Governança Corporativa e Relatórios de Sustentabilidade (Art. 13, incisos VIII e IX): A empresa deve divulgar uma carta de governança corporativa, consolidando as informações mais relevantes de governança e um relatório anual de sustentabilidade, que permita ao público acompanhar o alinhamento da estatal com as melhores práticas de gestão e responsabilidade corporativa. Conforme consignado acima, a CMB cumpre os normativos referentes às cartas de governança e aos relatórios de sustentabilidade.

*(iv) **Lei de Acesso à Informação** (Lei 12.527/2011) - Exige que entidades públicas e aquelas que recebam recursos públicos assegurem a publicidade de informações relevantes, incluindo demonstrações financeiras, relatórios de gestão e auditoria, contratos e outros documentos de interesse público. Há evidências do atendimento pela CMB aos preceitos da LAI. Os pedidos de acesso à informação, denúncias, elogios, reclamações, solicitações ou sugestões são efetuados por meio da plataforma Fala.br, disponível em https://falabr.cgu.gov.br/web/home, acesso em 21/10/2024, às 16:30h). Inclusive, sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Administração registrou o seguinte, na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2024 (Ano-base 2023):*

Por sua vez, na área da transparência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação, a CMB obteve, junto com outros órgãos federais, o 1º Lugar no cumprimento de todos os itens exigidos para a Transparência Ativa https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai

*(v) **Pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC)** - Normas contábeis vigentes que convergem com os padrões internacionais de contabilidade (IFRS). Dentre esses pronunciamentos, destaca-se o CPC 26 (R1) - Apresentação das Demonstrações Contábeis, que exige a apresentação estruturada de demonstrações financeiras de forma clara, comparável e em conjunto, facilitando a análise dos usuários interessados. O CPC 26 exige que as demonstrações financeiras compreendam, no mínimo, o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) ou a Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados (DLPA), além de Notas Explicativas e, para companhias abertas, a Demonstração do Valor Adicionado (DVA). Constatou-se o **atendimento parcial** do normativo, conforme os achados de auditoria 2.1.1 e 2.1.2.*

*(vi) **Normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)** - Apesar de não estar sob a supervisão direta da CVM, a CMB deve seguir as práticas recomendadas pela CVM para garantir o mais alto nível de transparência, especialmente no que se refere à publicação de demonstrações financeiras e à acessibilidade pública dessas informações. Verificou-se o **atendimento parcial**, conforme os achados de auditoria 2.1.1 e 2.1.2.*

Achado 2.1.1 - Fragmentação das demonstrações financeiras até o exercício de 2021.

227. *Considerando a legislação de regência acima mencionada, observa-se que a CMB deve manter uma página da internet atualizada e de fácil acesso, onde todas as informações obrigatórias, incluindo as demonstrações financeiras, relatórios de auditoria, contratos e atos administrativos, sejam disponibilizados adequadamente. A observância dessa exigência é fundamental para garantir que a CMB cumpra suas obrigações de transparência e prestação de contas à sociedade.*

228. *O art. 176 da Lei 6.404/1976 impõe que as demonstrações financeiras anuais incluam o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), entre outros relatórios essenciais. Essas demonstrações devem: (i) ser publicadas e divulgadas de forma completa, permitindo uma análise integrada dos usuários interessados, como investidores, órgãos reguladores, órgãos de controle e o público em geral; (ii) estar de acordo com os pronunciamentos contábeis emitidos pelo CPC, que seguem os padrões internacionais de contabilidade.*

229. *Porém, observou-se, na página da entidade (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/demonstracoes-financeiras/anos-anteriores.html, acesso em 21/10/2024, às 16:45h), que, até o final do ano de 2021, a Casa da Moeda do Brasil (CMB) apresentava suas demonstrações financeiras – como o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a Demonstração de Fluxo de Caixa (DFC) e demais demonstrações obrigatórias – de forma* ***separada****, em documentos distintos. A partir de 2022, a CMB passou a apresentar suas demonstrações financeiras em documento único.*

230. *Considerando o princípio da transparência e o disposto no art. 8º, § 4º, da Lei das Estatais, e nos itens 10 e 11 do Pronunciamento Técnico CPC 26 (R1), constitui uma* ***boa prática*** *a apresentação das demonstrações contábeis em um* ***conjunto único****, para garantir clareza, fácil acesso, comparabilidade e transparência das informações.*

231. *O objetivo é assegurar que os usuários das demonstrações contábeis – como investidores, analistas e reguladores – possam ter uma visão integrada e completa da posição financeira e do desempenho da entidade, sem a necessidade de buscar informações dispersas em documentos distintos. Além disso, essa prática está alinhada com os princípios de* ***relevância*** *e* ***fidedignidade*** *previstos nas normas contábeis, que garantem que as informações oferecidas sejam úteis para a tomada de decisões econômicas.*

232. *A prática anterior de divulgação das demonstrações financeiras em documentos separados pode estar relacionada à falta de alinhamento completo com as normas de convergência contábil internacional (IFRS), aplicadas no Brasil por meio dos pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), ou a procedimentos internos que não haviam sido adequadamente revisados e atualizados até 2022.*

233. *Observou-se, por exemplo, que resultado do exercício de 2019 foi* ***reapresentado*** *para adicionar R$ 74.893.281,79 à rubrica "Custos dos Produtos e Serviços Vendidos", elevando o prejuízo líquido anteriormente publicado para R$ 161.709.565,55, conforme a Nota Explicativa 3.2 às demonstrações contábeis do exercício de 2020. Todavia, se o usuário menos atento buscasse essa informação no arquivo isolado da DRE de 2019, por meio do link https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/demonstracoes-financeiras/anos-anteriores.html, poderia concluir equivocadamente que o prejuízo foi de R$ 86.816.283,76 naquele ano, o que não condiz com a realidade. O resultado do exercício de 2020 também foi* ***reapresentado****, aumentando o prejuízo líquido anteriormente publicado de R$ 197.064.237,11 para R$ 245.123.499,69.*

234. *Nesse contexto, a despeito de os ajustes constarem das demonstrações e relatórios subsequentes, a apresentação das demonstrações contábeis em documentos separados até o ano de 2021 comprometeu a transparência, a comparabilidade e a análise integrada das informações financeiras da entidade,* ***dificultando o acesso*** *dos usuários a um conjunto coeso de dados e exigindo maior esforço para entender a situação financeira e patrimonial da CMB, em desconformidade com o art. 8º, § 4º, da Lei das Estatais.*

235. *Pelas razões acima expostas, mostra-se oportuna a* ***republicação*** *e a divulgação no portal da CMB das demonstrações financeiras até o ano de 2021, na forma de conjuntos únicos, consolidados por exercício financeiro, permitindo: (i) maior acessibilidade para os usuários que buscam informações sobre os exercícios anteriores; e (ii) facilidade de comparação entre exercícios, proporcionando uma análise financeira mais robusta e transparente; (iii) conformidade com as melhores práticas de governança e apresentação contábil.*

236. *Essa consolidação deve incluir o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) ou a Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados (DLPA), as Notas Explicativas e qualquer outra demonstração exigida no respectivo exercício.*

237. *Essa ação poderá inclusive* ***fortalecer a imagem de transparência*** *da CMB e facilitará o acesso às informações por parte dos stakeholders internos e externos, além de garantir alinhamento às boas práticas contábeis e às normas vigentes.*

238. *Por fim, as práticas de transparência e governança recomendadas por organismos reguladores, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), reforçam a importância de uma divulgação clara, coesa e padronizada das informações financeiras.*

239. *Ante o exposto, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à entidade:*

***Recomendação**: Unifique e republique suas demonstrações financeiras, eliminando fragmentações observadas até o exercício de 2021, de modo a cumprir o princípio da integralidade e a facilitar a compreensão pelos stakeholders, órgãos de controle e sociedade.*

Comentários dos Gestores:

240. *A proposta de recomendação foi acatada pela CMB, nos termos seguintes (peça 46, p. 1):*

*Em atenção ao achado de auditoria sobre a fragmentação das demonstrações financeiras até o exercício de 2021, cabe informar que **o ajuste já foi procedido**, podendo ser verificado no endereço: https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/demonstracoes-financeiras/anos-anteriores.html.*

*Em virtude disso, solicitamos, respeitosamente, avaliação da oportunidade e pertinência da reconsideração do achado de auditoria A-2.31.1 mediante resposta apresentada, considerando que a CMB já promoveu os ajustes necessários. Dessa forma, a CMB está em constante melhoria e **a fim de proceder ao atendimento à recomendação, vai observá-la na próxima divulgação da análise dos conselheiros** sobre a "conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios 2024 e Planejamento Estratégico 2024-2028". (Grifou-se).*

Análise:

241. *A equipe de auditoria do TCU identificou que, até 2021, a CMB **publicava suas demonstrações financeiras de forma fragmentada**, o que dificultava a transparência e a comparabilidade das informações. A recomendação do Relatório Preliminar foi no sentido de que a CMB **unificasse e republicasse** essas demonstrações financeiras, visando facilitar o acesso e a análise dos usuários.*

242. *Em sua manifestação, **a CMB informou que já atendeu à recomendação** e que os ajustes podem ser verificados no portal da entidade.*

243. *De fato, após a elaboração do Relatório Preliminar, a CMB reorganizou significativamente a disponibilização das suas demonstrações financeiras, melhorando a estrutura e acessibilidade das informações, **embora os documentos ainda sejam apresentados separadamente** (em vez de arquivos consolidados), como se observa no link informado.*

244. *Nesse contexto, considerando que: (i) as informações estão acessíveis e categorizadas, o que reduz a dificuldade de busca por parte dos usuários; (ii) a fragmentação foi mitigada por uma estruturação mais intuitiva, permitindo que cada usuário acesse rapidamente os documentos necessários; e (iii) a prática adotada atende ao objetivo da recomendação, garantindo maior transparência e conformidade com a governança contábil; conclui-se pela **retirada da recomendação** neste Relatório Final de Fiscalização.*

Achado 2.1.2 - Publicação incompleta da prestação de contas em local impróprio.

245. *Consta do Relatório da Auditoria Interna relativo à última Prestação de Contas da Casa da Moeda do Brasil (CMB) do exercício de 2023:*

I - Aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria.

Em cumprimento ao inciso I, art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 5/2020, a análise dos elementos de conteúdo requeridos para o Relatório de Gestão foi baseada na Decisão Normativa TCU nº 198/2022 e no "Guia para Elaboração na Forma de Relato Integrado – 2022", assim como na Instrução Normativa TCU nº 84/2020.

Cumpre destacar que, em relação às peças obrigatórias constante na minuta do Relatório de Gestão 2023, a análise desta AUDIT se restringiu às informações disponibilizadas por meio de processo específico, sem adentrar no mérito do conteúdo das referidas peças.

Da análise, constatamos que o relato possui foco estratégico, demonstrando de forma objetiva, clara, material e concisa as principais realizações conectadas aos objetivos organizacionais, e os

relacionamentos com as principais partes interessadas.

Adicionalmente, analisamos a disponibilidade das peças da prestação de contas no sítio na internet desta CMB, elencadas no art. 8º da IN TCU nº 84/2020, e constatamos que, após ações em andamento, o conteúdo estará disponível de acordo com o normativo em tela. (Grifou-se).

246. *Sobre a publicidade dos documentos relativos à prestação de contas, o § 1º do art. 9º da Instrução Normativa TCU 84, de 22 de abril de 2020, estabelece que:*

§ 1° As informações e o relatório de que trata o caput deverão ser publicados nos sítios oficiais das UPC, conforme o caso, em seção específica com chamada na página inicial sob o título "Transparência e prestação de contas", na forma, conteúdo e prazos estabelecidos neste capítulo. (Grifou-se).

247. *Todavia, observou-se que a CMB divulga os documentos relativos à prestação de contas em local diverso do exigido no § 1º do art. 9º da IN TCU 84/2020, qual seja, https://www.casadamoeda.gov.br/portal/acesso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-anuais.html (acesso em 22/10/2024, às 12h).*

248. *Nada obstante o consignado no relatório da AUDIT, acima transcrito, verificou-se ainda a* ***ausência de disponibilização de diversos documentos*** *relativos à Prestação de Contas, de forma agrupada, em desconformidade com o art. 27 da IN TCU 84/2020, em textual:*

Art. 27. ***Integrarão os processos de prestação de contas****, em conformidade com o art. 9° da Lei Orgânica do TCU:*

I- o ***relatório de gestão****, composto pelas informações do relato integrado constantes na decisão normativa do TCU de que trata o $ 3° do art. 8° desta instrução normativa;*

II - o ***relatório de auditoria****, que consignará os achados de auditoria relevantes, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas identificadas, e os* ***certificados de auditoria*** *com os pareceres do dirigente do órgão de controle interno;*

III - o ***pronunciamento do Ministro de Estado*** *supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei Orgânica do TCU, no qual emitirá, sobre as contas e os pareceres do controle interno, expresso e indelegável pronunciamento, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões neles contidas; e*

IV - ***rol de responsáveis****.*

§ 1° As informações ***disponibilizadas no sítio da UPC na internet*** *serão consideradas na avaliação das contas, porém não deverão ser juntadas aos processos de prestação de contas, a exceção de informação ou dado que seja relevante para o julgamento das contas nas hipóteses descritas.*

§ 2° O relatório de gestão disponibilizado no sítio da internet poderá ser considerado, nos processos de tomada de contas do exercício financeiro, para fins de aferição do nível de materialidade das ocorrências descritas no processo ou do risco de impacto relevante na gestão.

§ 3° O relatório de auditoria poderá ser emitido tanto por unidade técnica do TCU quanto por órgão ou entidade do sistema de controle interno dos poderes, ou ainda conjuntamente pelos controles externo e interno, conforme planejado pelas unidades responsáveis pela execução dos trabalhos necessários para sua emissão, em processos de prestação de contas com a certificação a que se refere o art. 14.

§ 4° Nos processos de tomada de contas do exercício financeiro, o relatório de auditoria, os certificados de auditoria e os pareceres do dirigente do órgão de controle interno serão substituídos pelos expedientes emitidos pelo sistema de controle interno ou pelos relatos dos trabalhos de controle externo que tenham apontado a existência de indícios de irregularidades ou conjunto de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão.

§ 5° Nos processos de tomada de contas, o pronunciamento ministerial a que se refere o inciso III deverá acompanhar o expediente do controle interno que tenha apontado a existência de indícios de irregularidades ou conjunto de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão, quando o fato noticiado tiver potencial de envolver os responsáveis mencionados nos incisos I e II do § 1° do art. 7° desta instrução normativa.

§ 6° O relatório de atividades emitido pela UPC poderá cumprir o papel do relatório de gestão aludido no inciso I do caput deste artigo, caso contenha todos os elementos dispostos na decisão normativa do TCU de que trata o § 3° do art. 8° desta instrução normativa. (Grifou-se).

249. *Nos exercícios de 2017 a 2022, por exemplo, foram disponibilizados **apenas os relatórios de gestão**. Quanto ao Rol de Responsáveis – com as informações exigidas pelo § 4º do art. 7º da IN TCU 84/2020 – somente o do exercício de 2023 está disponível no sítio oficial da empresa pública.*

250. *O objetivo do art. 27 da IN 84/2020 e demais normas que regulam a matéria – como o art. 17 da IN CGU 5/2021, que determina que "**o parecer [da auditoria interna] deve ser publicado na página da entidade na internet juntamente com o relatório de gestão do exercício ao qual se refere**" – é garantir a adequada transparência e permitir o acompanhamento da prestação de contas pela sociedade e pelos órgãos de controle.*

251. *A ausência de divulgação pode estar relacionada à falta de atualização do conteúdo publicado no sítio oficial da CMB ou à não implementação de controles internos adequados para assegurar a conformidade com as exigências de transparência estabelecidas pelo TCU e pela Controladoria Geral da União (CGU).*

252. *A falta de divulgação das informações completas relativas às prestações de contas (incluindo o relatório de auditoria, o certificado de auditoria, o pronunciamento do Ministro supervisor e o rol de responsáveis) em todos os exercícios financeiros **limita o controle social e prejudica a transparência** das ações da CMB, dificultando o acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos de controle.*

253. *Ante o exposto, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Atualize o seu sítio eletrônico para incluir, em uma seção específica e de fácil acesso na página inicial, intitulada "Transparência e Prestação de Contas", todos os documentos e informações obrigatórios relacionados aos processos de prestação de contas, conforme previsto nos artigos 7º, § 4º; 9º, § 1º; e 27, todos da IN TCU 84/2020, em conjunto com o art. 17 da IN CGU 5/2021.*

Comentários dos Gestores:

254. *A proposta de recomendação foi **acatada** pela CMB, nos seguintes termos (peça 46, p. 1-2):*

*Em relação ao achado de auditoria sobre a publicação incompleta da prestação de contas em local impróprio, cabe informar que **foi acolhido pela CMB**, e que **serão tomadas as seguintes providências**:*

• Alteração do título da seção "Transparência", localizada na página inicial do sítio oficial da CMB, criada conforme orientação da 3ª ed. do Guia de Padronização de Informações das Empresas Estatais Federais nos Portais da Internet, para "Transparência e Prestação de Contas", nos termos do Art. 9º, §1º da IN TCU 84/2020;

• Criação da página "Processo de Contas Anuais" na seção "Transparência e Prestação de Contas";

• Inclusão de links para os documentos: Relatório de Gestão, Rol de Responsáveis, Parecer da Auditoria Interna, Relatório de Auditoria; na página "Processo de Contas Anuais" da seção "Transparência e Prestação de Contas", nos termos do Art. 27 da IN TCU 84/2020:

Nesse contexto, as informações constantes do Rol de Responsáveis atendem ao disposto no §4º do Art. 7º da IN TCU 84/2020. Ressalta-se ainda que conforme informado acima, o parecer da Auditoria Interna também se encontra publicado na página "Processo de Contas Anuais" da seção "Transparência e Prestação de Contas", nos termos do Art. 17 da IN CGU 5/2021.

Ademais, a Transparência da CMB atende aos requisitos do Guia da Transparência Ativa da CGU, no menu Acesso à Informação, localizado na página inicial do portal, assim como atende às recomendações do Relatório Preliminar de Fiscalização do TCU nº 71/2024 e à 3ª ed. do Guia de Padronização de Informações das Empresas Estatais Federais nos Portais da Internet, elaborado pela SEST. (Grifou-se).

Análise:

255. *A empresa afirmou seu compromisso com a transparência e o alinhamento integral às normativas do TCU e da CGU, adotando as medidas necessárias para garantir a conformidade.*

256. *Alguns documentos essenciais já estão sendo disponibilizados de forma adequada, saneando parcialmente a inconsistência identificada no Relatório Preliminar, para atender aos requisitos de publicidade e acesso à informação.*

257. *A implementação da seção específica na página inicial solucionará a falha estrutural apontada, assegurando a acessibilidade da prestação de contas conforme exigido pela IN TCU 84/2020, fortalecendo a governança e o controle social.*

258. *Assim sendo, **mantém-se a proposta de recomendação** neste Relatório Final, para fins de **monitoramento** da sua completa implementação.*

Subquestão 2.3 - Os custos e receitas dos negócios da CMB são discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil? (art. 8º, § 2º, inciso II).

Achado 2.3.1 - Falta de detalhamento na discriminação de custos e receitas por linha de negócio.

259. *O inciso II do § 2º do art. 8º da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) estabelece que quaisquer obrigações e responsabilidades que uma empresa pública ou sociedade de economia mista que explore atividade econômica assumam em condições distintas às de empresas privadas devem ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil, para que o público e os órgãos de controle possam verificar a origem e a aplicação desses recursos.*

260. *O dispositivo visa assegurar a transparência total em relação às atividades que as empresas públicas ou sociedades de economia mista desenvolvem, especialmente quando assumem obrigações que não seriam comuns a empresas do setor privado. Isso inclui, por exemplo, **contratos com o governo** ou a realização de políticas públicas que impactam as finanças dessas empresas.*

261. *Ao exigir que os custos e receitas sejam discriminados, a lei busca evitar que essas empresas assumam compromissos que não sejam devidamente mensurados ou que sejam conduzidos sem a devida publicidade.*

262. *A exigência de que essa discriminação ocorra no plano contábil garante que essas obrigações sejam formalmente registradas e refletidas nas demonstrações financeiras da empresa, promovendo maior responsabilidade fiscal e contábil.*

263. *Essa norma se alinha ao princípio de transparência das estatais e às boas práticas de governança corporativa, obrigando as empresas a exporem suas operações de forma clara e detalhada, tanto para o público em geral quanto para os órgãos de fiscalização.*

264. *A análise das Demonstrações Financeiras de 2023 da Casa da Moeda do Brasil (CMB) revelou que, apesar da estruturação e unificação dos relatórios a partir de 2022, conforme normas contábeis vigentes, a discriminação de alguns custos e receitas carece de maior detalhamento. Essa deficiência dificulta o controle social e a análise por órgãos fiscalizadores.*

265. *O Plano de Contas e Estrutura Contábil de 2024, apresentado pela CMB à equipe de fiscalização do TCU, contém algumas categorias amplas, como "Despesas Administrativas" e "Despesas Operacionais".*

266. *A análise das Demonstrações Financeiras de 2023 e da Nota Explicativa 22.3 revelou que a rubrica "Despesas Administrativas", que totalizou R$ 326,6 milhões, apresenta informações agregadas, sem detalhamento suficiente para identificar a composição das despesas por natureza e por linha de negócio. Essa falta de discriminação compromete a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, II, da Lei 13.303/2016, dificultando o acompanhamento por órgãos de controle e pela sociedade.*

267. *Conforme consignado no Achado 3.1.1 (incompatibilidade entre custos e preços de venda), as despesas administrativas alocadas de forma genérica impactaram negativamente as margens de diversos segmentos, incluindo linhas de negócio deficitárias como moedas nacionais, medalhas e selos, que apresentaram prejuízos significativos no exercício de 2023. Sem a segregação detalhada,*

torna-se difícil compreender os direcionadores desses custos e avaliar a viabilidade econômica de cada segmento.

268. *A ausência de maior detalhamento nos relatórios financeiros limita a capacidade de análise e tomada de decisões gerenciais e compromete o controle social, além de não atender às melhores práticas de governança corporativa e ao princípio da economicidade, motivos pelos quais, no Relatório Preliminar, foi proposta a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Reveja o plano de contas e as Demonstrações Financeiras para implementar maior detalhamento das despesas operacionais e administrativas, por natureza e por linha de negócio, conforme exigido pelo art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016.*

Comentários dos Gestores:

269. *A CMB **discordou** do achado de auditoria 2.3.1, referente à falta de detalhamento na discriminação de custos e receitas por linha de negócio, e, por conseguinte, **não acolheu** a proposta de recomendação acima (peça 46, p. 2).*

270. *Os gestores argumentaram que, embora as Demonstrações Financeiras sejam publicadas de forma sintética, sua estrutura e conteúdo estão em conformidade com o pronunciamento contábil CPC 26 (R1), que trata da apresentação das demonstrações contábeis.*

271. *Além disso, aduziram que o detalhamento dos custos por linha de negócio envolve **informações sigilosas e estratégicas**, pois a CMB atua em segmentos nos quais não possui exclusividade, o que poderia comprometer sua posição no mercado. Um exemplo citado é a linha de cédulas e moedas, na qual há previsão legal de concorrência por outros fornecedores conforme a Lei 13.416/2017.*

272. *Os gestores encaminharam **um balancete analítico de dezembro de 2023**, que, segundo a sua interpretação, demonstraria que a empresa atende ao disposto no art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016. Por fim, solicitaram a reconsideração do achado de auditoria, argumentando que já cumprem os requisitos legais e contábeis aplicáveis.*

Análise:

273. *Inicialmente, observa-se que a argumentação da CMB de que segue o CPC 26 (R1) é válida, pois esse pronunciamento normatiza a forma de apresentação das demonstrações financeiras. No entanto, o cerne do achado de auditoria não está apenas na conformidade contábil, mas sim na **transparência** exigida pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016). Nesse sentido, o artigo 8º, § 2º, inciso II, exige a segregação detalhada dos custos e receitas, especialmente para atividades realizadas sob condições diferenciadas das empresas privadas.*

274. *A CMB asseverou ainda que o detalhamento dos custos por linha de negócio comprometeria informações estratégicas. Entretanto, essa justificativa não pode ser usada para obstar o cumprimento de um requisito legal de **transparência**. Empresas públicas, como a Casa da Moeda do Brasil, devem encontrar um equilíbrio entre a proteção de informações sensíveis e a prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle. **A justificativa de sigilo não impede que seja adotado um modelo de divulgação que concilie transparência e proteção de informações estratégicas**.*

275. *Não bastasse, a falta de detalhamento na discriminação dos custos e receitas por linha de negócio afeta a capacidade de análise da viabilidade econômica dos segmentos operacionais da CMB. Essa ausência de detalhamento compromete tanto a eficiência gerencial (tomada de decisões informadas) quanto o controle social. Como apontado alhures, **a alocação genérica de despesas administrativas distorce a análise da rentabilidade de produtos deficitários, dificultando ações corretivas**.*

276. *Com base nos argumentos acima, em divergência com o posicionamento dos gestores da CMB, **mantém-se a proposta de recomendação** neste Relatório Final de Auditoria, com os ajustes pertinentes:*

***Recomendação**: Reveja o plano de contas e as Demonstrações Financeiras para implementar maior detalhamento das despesas operacionais e administrativas, por natureza e por linha de negócio,*

garantindo a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016. Caso existam informações estratégicas que justifiquem restrições à divulgação pública, adote medidas que conciliem a transparência necessária com a proteção de dados sensíveis, assegurando que os órgãos de controle e os demais interessados possam verificar a origem e a aplicação dos recursos da empresa de forma clara e adequada.

Subquestão 3.1 - Os preços de venda dos produtos e serviços da CMB são compatíveis com os respectivos custos?

Achado 3.1.1 - Incompatibilidade entre os custos e os preços de venda em alguns segmentos.

277. *O exame foi realizado com base nas informações constantes dos relatórios de gestão, das demonstrações financeiras e demais documentos e informações fornecidos pelos gestores, além de outras evidências colacionadas pela equipe de auditoria do TCU.*

278. *Conforme se observa na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) de 2023, a receita líquida da CMB, no último ano, foi de R$ 1,368 bilhão, enquanto os custos dos produtos e serviços vendidos totalizaram R$ 907,1 milhões. Isso resultou em um lucro bruto operacional de R$ 461,5 milhões. Esse resultado foi impactado por* ***elevadas despesas administrativas*** *de R$ 258,9 milhões, culminando em um lucro líquido de R$ 202,5 milhões.*

279. *Assim, em termos globais, os preços de venda foram capazes de cobrir os custos (diretos e indiretos) de produção no último exercício financeiro. Porém alguns segmentos específicos apresentaram prejuízos significativos.*

DRE por Segmento - 2023

DRE POR NEGÓCIO	CÉDULAS NACIONAIS	CÉDULAS EXTERIOR	MOEDAS NACIONAIS	MEDALHAS	SCORPIOS	SELO CIGARRO VERDE	DEMAIS SELOS FISCAIS	SELO POSTAL	PASSAPORTE	CARTÃO	DEMAIS PRODUTOS	AJUSTES NÃO RECORRENTES	TOTAL
RECEITA LÍQUIDA DE VENDA	507.015.720	163.869.933	248.301.908	3.421.056	157.334.368	28.037.248	5.342.725	787.324	251.113.936	2.181.851	1.194.026	-	1.368.600.095
CUSTO DAS VENDAS	267.692.635	138.958.899	251.026.836	19.186.279	104.037.887	44.420.128	11.105.032	7.446.501	90.513.759	5.930.976	5.685.228	(38.909.566)	907.094.596
- INSUMOS	121.947.789	68.332.042	203.381.446	2.978.200	-	8.778.663	2.194.666	143.342	58.195.327	684.537	252.585	-	466.888.595
- M.O.D.	77.934.662	36.551.969	12.934.432	2.051.893	-	9.987.763	2.496.941	2.107.685	27.066.740	4.806.224	3.362.146	-	179.300.455
- M.O.I.	42.841.453	17.154.790	25.126.926	3.393.759	-	18.071.091	4.517.773	4.577.133	4.299.479	373.892	1.761.504	-	122.117.799
- SERVIÇOS	11.673.994	8.225.059	5.717.601	420.601	104.037.887	4.954.938	1.382.739	501.415	623.458	52.429	202.963	(38.909.565)	98.883.520
- DEPRECIAÇÃO	13.294.737	8.695.039	3.866.431	102.033	-	2.627.673	512.914	116.926	328.756	13.895	106.030	-	29.664.434
- INVENTÁRIO FÍSICO	-	-	-	10.239.793	-	-	-	-	-	-	-	-	10.239.793
RESULTADO OPERACIONAL	**239.323.085**	**24.911.034**	**(2.724.928)**	**(15.765.223)**	**53.296.481**	**(16.382.880)**	**(5.762.307)**	**(6.659.177)**	**160.600.178**	**(3.749.126)**	**(4.491.203)**	**38.909.566**	**461.505.499**
RESULTADO ADMINISTRATIVO	(128.985.516)	(2.804.033)	(19.628.231)	(5.608.066)	(19.628.231)	(4.486.453)	(1.121.613)	(5.608.066)	(84.120.989)	(2.804.033)	(5.608.066)	21.433.866	(258.969.431)
RESULTADO DO PERÍODO	**110.337.568**	**22.107.001**	**(22.353.159)**	**(21.373.289)**	**33.668.250**	**(20.869.333)**	**(6.883.920)**	**(12.267.243)**	**76.479.189**	**(6.553.159)**	**(10.099.269)**	**60.343.432**	**202.536.068**
MARGEM BRUTA	**47,2%**	**15,2%**	**(1,1%)**	**(460,8%)**	**33,9%**	**(58,4%)**	**(107,9%)**	**(845,8%)**	**64,0%**	**(171,8%)**	**(376,1%)**	**-**	**33,7%**
MARGEM LÍQUIDA	**21,8%**	**13,5%**	**(9,0%)**	**(624,8%)**	**21,4%**	**(74,4%)**	**(128,8%)**	**(1558,1%)**	**30,5%**	**(300,3%)**	**(845,8%)**	**-**	**14,8%**

INVENTÁRIO FÍSICO	
Descaracterização de punções, matrizes e cunhos. Baixa de cartelas das moedas do bicentenário.	R$ 10.239.793

AJUSTES NÃO RECORRENTES	
Reconhecimento do êxito no processo referente ao IPTU	R$ 21.433.866
Reversão de provisão de custos da Parceria PHAROS	R$ 81.720.759
Provisão de Distribuição de Resultado da Parceria PHAROS	R$ - 42.811.195

280. *Os segmentos de cédulas nacionais, cédulas para o exterior, Scorpios e passaporte apresentaram resultados positivos.*

281. *Cédulas nacionais foi um dos segmentos mais lucrativos, com uma receita líquida de R$ 507 milhões e custo de vendas de R$ 267,6 milhões, resultando em um lucro operacional de R$ 239,3 milhões e uma margem bruta de 47,2%. Contudo, após contabilizadas as* ***elevadas despesas administrativas*** *de R$ 128,9 milhões, o lucro líquido ficou em R$ 110,3 milhões, com a margem líquida reduzida para 21,8%.*

282. *No segmento de "cédulas para exportação", apesar de uma receita líquida de R$ 163,8 milhões,* ***os custos de vendas foram significativos****, somando R$ 138,9 milhões, o que resultou em um lucro bruto de apenas R$ 24,9 milhões e uma margem bruta de 15,2%, ainda positiva, mas bem*

inferior ao segmento de "cédulas nacionais". Como as despesas administrativas totalizaram R$ 2,8 milhões, o lucro líquido foi de R$ 22,1 milhões, com uma margem líquida de 13,5%.

283. *Os segmentos de **moedas nacionais, medalhas, selos e demais produtos** tiveram resultados negativos, o que traz incertezas quanto à viabilidade econômica desses negócios. Esses prejuízos podem estar associados, p. ex., a desequilíbrios econômico-financeiros dos contratos, considerando os custos de produção da CMB, que deveriam ser repassados ao cliente.*

284. ***Na fabricação de moedas nacionais, os insumos representaram, no ano de 2023, cerca de 82% do custo**. Após contabilizadas as despesas administrativas de R$ 19,6 milhões, a CMB registrou o prejuízo de R$ 22,3 milhões. O segmento de medalhas fechou o ano de 2023 com um prejuízo de R$ 21,4 milhões; no de selos, o prejuízo foi de R$ 40 milhões; o segmento de cartões fechou o último exercício com um prejuízo de R$ 6,5 milhões; e demais produtos com prejuízo de R$ 10 milhões. Ou seja, **os prejuízos somados desses segmentos ultrapassaram a marca de R$ 100 milhões**.*

285. *No **mérito**, a Casa da Moeda do Brasil (CMB), como uma empresa pública federal, é regida por princípios constitucionais que norteiam a administração pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, os quais exigem que as atividades da CMB sejam conduzidas de forma a garantir o uso racional dos recursos públicos e a sustentabilidade das suas operações.*

286. *Ademais, a Lei 13.303/2016 estabelece, em seu artigo 8º, que as empresas públicas devem observar as regras de transparência, governança corporativa e controle, de modo a assegurar a sua viabilidade econômica.*

287. *Ainda, conforme o princípio do equilíbrio econômico-financeiro, os contratos celebrados pela Administração Pública devem manter o equilíbrio entre as obrigações assumidas e os encargos impostos ao contratante e ao contratado.*

288. *O Tribunal de Contas da União (TCU) tem jurisprudência consolidada no sentido de que **as empresas estatais devem assegurar a equação econômico-financeira dos seus contratos**. Os contratos firmados por empresas públicas, mesmo com outros órgãos ou entes públicos, devem observar a regra do equilíbrio econômico-financeiro, sob pena de comprometer a sustentabilidade da empresa.*

289. *Dessa forma, os gestores da CMB têm o dever de assegurar que os custos de produção sejam devidamente repassados aos clientes, de forma a garantir a viabilidade de cada linha de negócio (segmento) e a sustentabilidade financeira da empresa.*

290. *Embora a CMB preste serviços majoritariamente ao governo federal, sendo o Banco Central do Brasil (Bacen) um dos seus principais clientes, a empresa **não** pode operar em condições econômicas prejudiciais ou deficitárias de forma contínua, sob pena de **enriquecimento ilícito** do cliente. Como visto acima, no último exercício de 2023, somente os insumos representaram cerca de 82% do custo de fabricação de moedas nacionais, o que torna o negócio deficitário para a CMB.*

291. *Portanto, **todos os custos de produção** (diretos e indiretos), incluindo os insumos, a mão de obra, a depreciação e outras despesas operacionais, **de cada segmento (linha de negócio)**, devem ser repassados aos clientes, conforme os princípios que regulam as empresas estatais e o regime de contratação pública.*

292. *Como visto acima, os preços de venda foram capazes de cobrir os custos (diretos e indiretos) de produção no último exercício financeiro apenas em termos globais, mas **diversas linhas de negócio apresentaram prejuízos, que totalizaram mais de R$ 100 milhões em 2023**, não se mostrando, portanto, economicamente viáveis.*

293. *Nem se alegue a possibilidade de compensação dos prejuízos de um segmento com os lucros de outro, porquanto são celebrados diferentes instrumentos jurídicos, com contratantes distintos e características próprias, devendo ser observado o equilíbrio econômico-financeiro em cada contrato firmado pela CMB. Pode-se ainda optar pelo encerramento da linha de negócio, dada a inviabilidade.*

294. *Alerta-se que **a realização de contratos deficitários ou economicamente inviáveis**, permitindo que uma das partes enriqueça ilicitamente, **pode configurar ato de improbidade administrativa**, quando presentes os elementos objetivos (perda patrimonial efetiva e comprovada) e subjetivo (dolo), conforme disposto no inciso XII do art. 10 da Lei 8.429/1992 (LIA):*

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; (Grifou-se).

295. *Em conclusão, embora a CMB seja uma empresa pública e o governo seja seu principal cliente, os princípios e normas da Administração Pública impõem a obrigação de repassar os custos de produção de cada segmento (linha de negócio) aos clientes, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos e prejudicar a sustentabilidade da empresa, podendo ainda resultar em responsabilização dos gestores por improbidade administrativa (LIA, art. 10, inciso XII).*

296. *Registra-se ainda que, na presente fiscalização realizada pelo TCU, **não** foi possível identificar, com clareza, as reais causas dos resultados negativos de cada um dos segmentos acima mencionados. Seria necessária uma **auditoria específica, com maior profundidade**, que pode inclusive ser efetuada pela própria AUDIT.*

297. *Tendo em vista a análise apresentada e a identificação de elevadas despesas administrativas (com a redução da margem líquida) e de expressivos resultados negativos em diversos segmentos (linhas de negócio) da empresa (moedas nacionais, medalhas, selos, cartões e demais produtos), foram sugeridas, no Relatório Preliminar, as seguintes **recomendações** à CMB:*

***Recomendação**: Reavalie os contratos deficitários das suas linhas de negócio (segmentos), com base nos princípios da eficiência, economicidade e equilíbrio econômico-financeiro, para garantir a sustentabilidade da empresa.*

***Recomendação**: Inclua, no seu plano de fiscalização, a realização de uma auditoria detalhada dos custos de produção (diretos e indiretos) e da política de precificação dos segmentos deficitários ou com elevadas despesas administrativas, a fim de identificar e implementar ações corretivas que evitem prejuízos recorrentes.*

Comentários dos Gestores:

298. *A CMB **acolheu** o achado de auditoria sobre a incompatibilidade entre os custos e os preços de venda em alguns segmentos e informou as ações adotadas. Os gestores reconheceram que algumas linhas de negócio operam com prejuízo significativo, especialmente no caso das moedas nacionais, medalhas, selos, cartões de policarbonato e outros produtos. Foram apresentadas justificativas e medidas corretivas para cada segmento (peça 46, p. 2-4).*

299. *Quanto ao segmento de Moedas Nacionais, afirmaram que os insumos representam 82% do custo e que há dificuldades na negociação de preços mais competitivos. Além disso, o Banco Central do Brasil (Bacen) tem um orçamento limitado para aquisição, o que influencia a precificação. A CMB informou que, em 2025, estão sendo adotadas novas estratégias de precificação e negociações com Bacen para reequilibrar o contrato.*

300. *Em relação à fabricação de Medalhas, a empresa esclareceu que o prejuízo de 2023 foi impactado por despesas não recorrentes, como descarte de materiais inservíveis. Os gestores argumentam que, apesar da falta de lucro imediato, o segmento tem valor estratégico para a imagem institucional da CMB e gera mídia espontânea estimada em R$ 8,7 milhões no período de 2020 a 2022.*

301. *No que respeita aos Selos Comemorativos, a CMB informou que o volume de produção caiu drasticamente nos últimos anos, especialmente devido à pandemia de COVID-19. Acerca das providências adotadas, destacou que a empresa está renegociando o contrato com os Correios para*

ajustar a demanda e reduzir o impacto financeiro.

302. *Quanto aos Selos Fiscais para Bebidas e Cigarros, os gestores reconheceram os prejuízos e informaram que estão finalizando estudos junto à Receita Federal para reestruturar esse segmento.*

303. *Em relação aos Cartões de Policarbonato, a empresa destacou que o mercado é altamente competitivo, com preços agressivos praticados por empresas privadas. No entanto, há perspectiva de recuperação com a ampliação da participação da CMB na produção da Nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), o que ajudaria a diluir custos fixos.*

304. *Relativamente aos Demais Produtos, os gestores informaram que algumas linhas de negócios pontuais geram lucro, como os lacres de urna para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mas reconheceram a necessidade de revisão da precificação.*

305. *Em resumo, portanto, a CMB **aceitou** as propostas de recomendação da equipe de auditoria do TCU e informou que a Auditoria Interna (AUDIT) incluirá no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) a realização de exames sobre os custos de produção e a política de precificação, alinhando a execução com o Comitê de Auditoria Estatutário da empresa.*

Análise:

306. *A CMB destacou os diversos desafios enfrentados, como o impacto da pandemia nos selos comemorativos e a dificuldade de negociação com fornecedores de insumos; reconheceu que há espaço para a implementação de melhorias; e a **necessidade de revisão da precificação dos produtos deficitários**. Isso demonstra uma postura colaborativa e a intenção de corrigir os problemas apontados.*

307. *Algumas medidas foram implementadas e outras estão sendo planejadas. A solução para muitos segmentos ainda depende de ações futuras (Ex.: nova estratégia para moedas nacionais em 2025, renegociação de contratos com Correios e Receita Federal). A inclusão da análise no PAINT da AUDIT é uma medida positiva, mas não garante que haverá correção efetiva dos déficits.*

308. *A equipe de fiscalização reforça a importância de **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos. Nesse contexto, a justificativa de que alguns segmentos são estratégicos e promovem a imagem da CMB (como medalhas comemorativas) não elimina a necessidade de sustentabilidade financeira.*

309. *O princípio do equilíbrio econômico-financeiro exige que contratos firmados pela CMB reflitam custos reais, evitando subsídios cruzados entre segmentos lucrativos e deficitários. O prejuízo acumulado de mais de R$ 100 milhões em 2023 evidencia que a empresa não pode continuar operando segmentos inviáveis sem medidas corretivas concretas.*

310. *Sobre o tema, como exposto no Relatório Preliminar, a prática de manter contratos deficitários pode configurar improbidade administrativa (art. 10, inciso XII, da Lei 8.429/1992). Embora a CMB tenha demonstrado preocupação com a sustentabilidade financeira, ainda não há garantias de que os ajustes ocorrerão de forma célere e eficaz.*

311. *Dadas as considerações acima, **as propostas de recomendação devem ser mantidas** no presente Relatório Final de Auditoria, para fins de monitoramento, especialmente porque: (i) a CMB reconhece os problemas, mas as medidas adotadas (ou futuras) ainda não garantem a correção dos déficits; (ii) há riscos jurídicos, que podem levar à responsabilização dos gestores, caso a empresa continue firmando contratos que comprometam sua sustentabilidade financeira; e (iii) a auditoria interna da CMB ainda precisa conduzir uma avaliação detalhada da precificação e custos.*

312. *Dessa forma, é essencial que a CMB reavalie seus contratos deficitários e implemente auditorias detalhadas para corrigir sua política de precificação, conforme proposto pela equipe de auditoria do TCU.*

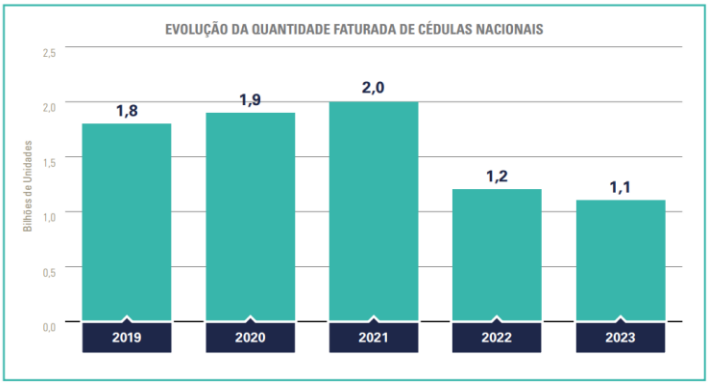
Achado 3.1.2 - Riscos associados à implantação do DREX.

313. *Com a implantação do DREX, a moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil (BCB), a partir de 2025, a Casa da Moeda do Brasil (CMB) poderá enfrentar riscos significativos à sustentabilidade do seu modelo de negócios.*

314. *Nos últimos anos, observou-se uma queda na demanda por cédulas físicas, impulsionada pela popularização do sistema de pagamentos instantâneos PIX, que, desde seu lançamento, reduziu expressivamente a circulação de papel-moeda. Em 2023, a demanda por cédulas nacionais contratada pelo Banco Central estabilizou-se em 1,1 bilhão de unidades, porém a tendência é que o uso de dinheiro em espécie continue a diminuir com o avanço das moedas digitais emitidas por bancos centrais, acompanhando um movimento global.*

315. *Conforme consignado no Relatório de Gestão de 2023 (peça 22, p. 1615):*

Em atendimento às demandas do Banco Central do Brasil, em 04 de maio de 2023, foi firmado o Contrato BACEN/MECIR-50327/2023, cujo objeto foi a produção de 935.365 milheiros de cédulas. Posteriormente, em 29 de novembro de 2023, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato BACEN/MECIR-50327/2023, cujo objeto foi a produção de mais 134.400 milheiros. Assim, o volume de cédulas contratado em 2023 pela Autoridade Monetária brasileira atingiu 1.069.765 milheiros.



316. *O faturamento da CMB pode sofrer um grande impacto negativo com a implantação do DREX, pois a produção física de papel-moeda representa uma fatia expressiva das suas receitas. Embora a empresa tenha registrado investimentos em tecnologias inovadoras, como a produção de documentos digitais e produtos de segurança, esses esforços ainda podem ser insuficientes para compensar a perda de receita da produção física de cédulas e outros produtos tradicionais.*

317. *Nesse cenário, mostra-se oportuna a revisão do seu Plano Estratégico de Diversificação e Sustentabilidade Financeira, com vistas a: (i) identificar novos segmentos e mercados para produtos digitais de alta segurança, incluindo áreas como biometria, certificação digital, blockchain e autenticação de documentos; (ii) realizar parcerias com órgãos governamentais e instituições privadas para ampliar o portfólio de serviços de segurança digital, explorando demandas que exijam certificação e validação de informações digitais; (iii) estabelecer metas de inovação, com prazos definidos, para desenvolver e lançar produtos não dependentes da produção de cédulas e moedas, mitigando riscos futuros de receita.*

318. *Essas e outras ações poderiam preparar a CMB para um cenário de declínio no uso de dinheiro físico, ampliando seu portfólio de produtos digitais e assegurando maior sustentabilidade financeira em um contexto econômico que privilegia soluções digitais.*

319. *Considerando o acima exposto, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Realize uma análise detalhada dos impactos da implantação do DREX em seus produtos e serviços, com vistas a adotar ajustes estratégicos que garantam a sustentabilidade e a competitividade da empresa.*

Comentários dos Gestores:

320. *A CMB anuiu ao achado de auditoria e informou que "a análise sobre os impactos do DREX na sociedade brasileira, bem como os potenciais impactos e eventuais riscos aos produtos/serviços da CMB já está em curso" (peça 46, p. 5).*

Análise:

321. *Nada obstante a informação de que a análise sobre os impactos da implementação do*

*DREX nos negócios da empresa estaria em andamento, **não foi apresentado um plano formalizado pela CMB para mitigar os riscos identificados**, o que pode limitar a transparência e a efetividade da gestão desses riscos. Além disso, a ausência de informações sobre prazos, indicadores ou medidas concretas em andamento impede a avaliação, pela equipe de auditoria, acerca da profundidade e da solidez dessa análise.*

322. *Assim, embora o posicionamento da CMB demonstre compromisso com a questão, é recomendável que sejam apresentadas informações mais detalhadas, permitindo uma melhor compreensão sobre a forma como a entidade está estruturando sua gestão de riscos e os passos concretos que pretende adotar para garantir a sustentabilidade financeira, considerando os efeitos do processo de implantação do DREX, como a provável redução da demanda de papel-moeda, tal como ocorreu após a introdução e popularização do sistema de pagamentos instantâneos PIX.*

323. *Assim sendo, considera-se oportuno **ajustar a proposta de recomendação**, nos termos seguintes:*

***Recomendação**: Elabore e implemente um plano estruturado de gestão de riscos, detalhando a metodologia, prazos, métricas e medidas concretas para mitigar os impactos da implantação do DREX em seus produtos e serviços, garantindo a sustentabilidade e a competitividade da empresa.*

Subquestão 3.2 - As atividades da CMB possuem licenças ambientais e as condicionantes dessas licenças foram atendidas? (Art. 27, § 2º, da Lei 13.303/2016).

Achado 3.2.1 - Não atendimento de todas as condicionantes da licença ambiental.

324. *O Relatório de Gestão do Exercício de 2023, corroborado pelo parecer da auditoria interna, destaca o compromisso contínuo da CMB com a sustentabilidade e a conformidade com as normas ambientais, como a ISO 14001, que certifica seu Sistema de Gestão Ambiental. Informa-se ainda a adoção de boas práticas, alinhadas aos princípios ASG (Ambiental, Social e Governança).*

325. *Os gestores informam que, em 2023, a empresa firmou parcerias estratégicas que envolvem o uso de economia circular, como o acordo com a Emater-Rio para gestão de alimentos; e a parceria com a Associação Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (ANCAT), para a reciclagem de materiais descomissionados com maior valor agregado, que antes não eram acessíveis aos catadores.*

326. *A auditoria interna indicou que a CMB atingiu suas metas de redução de perdas na produção de cédulas e passaportes. Além disso, ressalta que investimentos contínuos foram feitos para otimizar a eficiência energética e a modernização dos equipamentos, minimizando o impacto ambiental.*

327. *Assevera-se que a empresa realiza auditorias ambientais internas e monitoramento contínuo de solo, água e ruídos; e que esses esforços fazem parte de uma estratégia para garantir a conformidade ambiental e identificar áreas para melhoria.*

328. *O Relatório de Gestão destaca também o projeto de transformação digital, iniciado em 2023, que visa aumentar a transparência e a rastreabilidade dos produtos, com impacto positivo na sustentabilidade das operações da CMB.*

329. *Ainda, conforme o último Relatório Anual de Gestão e as informações divulgadas no sítio da CMB (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/socioambiental/meio-ambiente/licenciamento-ambiental.html, acesso em 19/9/2024, às 10h):*

A Casa da Moeda do Brasil recebeu em dezembro de 2013 sua Licença de Operação e Recuperação (LOR) para "realizar a atividade de fabricação de cédulas e moedas nacionais, selos postais e fiscais, passaportes, certificados, cédulas de identidade civil, bilhetes magnetizados, carteiras de trabalho, cartões telefônicos e outros, com exceção da atividade de eletrorrevestimento de discos, e gestão das áreas contaminadas sob investigação".

Apesar de concedida a licença pelo órgão ambiental, foram estabelecidas obrigações, medidas e atividades como pressuposto de validade da respectiva licença. Caso a CMB descumpra alguma

destas condições, que têm objetivo de adequar o empreendimento aos pressupostos de proteção, preservação, conservação e melhoria do meio ambiente, pode impedir a manutenção de sua Licença de Operação e Recuperação.

Ao todo, 45 condicionantes foram impostas à CMB, e seus assuntos são referentes às atividades a serem realizadas pela empresa, como: Controle de Emissões Atmosféricas; Controle de Efluentes; Gestão de Resíduos; Substituição de Transformadores com óleo Ascarel; Auditoria Ambiental; Monitoramento de Ruídos; Monitoramento de Solo, Água subterrânea e corpos d'água; Manutenção Preventiva; Treinamento. Respostas a emergências; Prevenção de Vetores; e Condicionantes Gerais.

Atualmente, a Licença de Operação da CMB encontra-se em fase de renovação junto ao órgão ambiental responsável. Cabe destacar que de acordo com a resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997, em seu artigo 120, o prazo de validade da Licença de Operação fica automaticamente prorrogada até manifestação definitiva do órgão ambiental, já que o requerimento de renovação foi solicitado tempestivamente.

330. *Em resposta ao Ofício de Requisição TCU 17/2024, a CMB destacou:*

Conforme informado pela SEGCA, não há relatórios de Impacto Ambiental da Casa da Moeda nos últimos cinco anos. Segundo a legislação vigente, o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) / e RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) são elaborados para subsidiar análise técnica dos órgãos ambientais dentro de uma das etapas do processo de licenciamento – a etapa de planejamento, quando se está requerendo a Licença Ambiental Prévia (LP) de um projeto.

A CMB encontra-se na fase de renovação da Licença de Operação e Recuperação, no âmbito Municipal. Até o momento, não houve exigência do órgão ambiental para apresentação de Estudos de Impacto Ambiental, com seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental.

331. *O exame revelou que a Licença de Operação da CMB, emitida em dezembro de 2013, está* ***incompleta****, pois exclui explicitamente a atividade de eletrorrevestimento de discos (galvanoplastia). Isso é uma limitação importante, pois atividades envolvendo galvanoplastia possuem um potencial de impacto ambiental significativo, devido ao uso de substâncias químicas nocivas.*

332. *Os gestores informaram à equipe de auditoria que a CMB se encontra na fase de "renovação da Licença de Operação e Recuperação, no âmbito Municipal" e que "o prazo de validade da Licença de Operação fica automaticamente prorrogada até manifestação definitiva do órgão ambiental". Sobre o tema:*

A Licença Municipal de Recuperação e Operação autoriza, concomitantemente, a operação da atividade, a recuperação de área onde tenha sido detectada a existência de passivo ambiental, e aprova os projetos de investigação, remediação, recuperação, descontaminação e/ou outra intervenção que vise a eliminação de passivo ou dano ambiental existente (https://carioca.rio/servicos/licenca-municipal-de-recuperacao-e-operacao-lmro/, acesso em 19/9/2024, às 10:30).

333. *Observa-se que o "Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento - Ano de Referência 2023" realizado pela DWL Ambiental, apresenta uma análise detalhada do desempenho ambiental da empresa, conforme exigido pela Licença de Operação e Recuperação (LOR) nº IN025674 emitida pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). O documento avalia o cumprimento das condicionantes impostas à CMB, conforme estabelecido na Diretriz DZ-056-R.03 do INEA e normas ambientais aplicáveis (peça 31, p. 89-123).*

334. *Segundo o Relatório, a auditoria foi baseada em análise documental, visitas in loco e entrevistas com funcionários responsáveis pelas atividades da empresa, com referência à norma ISO 14001:2015.*

335. *A auditoria verificou a conformidade da CMB com diversas normas e regulamentações ambientais, como o controle de produtos químicos pela Polícia Federal e Exército, certificações de funcionamento e licenças operacionais. Ratificou-se ainda que a Licença de Operação da CMB cobre a fabricação de diversos produtos, exceto o eletrorrevestimento de discos, e inclui a gestão de áreas contaminadas sob investigação.*

336. *O Relatório de Auditoria Independente apresentou evidências de que a CMB atendeu à maioria das 45 condicionantes da LOR, como a troca de transformadores com óleo Ascarel, controle de emissões atmosféricas, tratamento de efluentes industriais, armazenamento adequado de resíduos, entre outras.*

337. *O Relatório informou ainda que todas as não conformidades identificadas em auditorias passadas foram resolvidas; e que a CMB mantém registro de indicadores ambientais, incluindo consumo de energia elétrica, destinação de resíduos sólidos e consumo de água, o que permite o acompanhamento da eficiência ambiental da empresa.*

338. *Foi identificada uma não conformidade referente ao gerenciamento inadequado de resíduos perigosos, que incluiu o armazenamento inadequado de resíduos oleosos misturados com serragem. Na ocasião, foram propostas ações corretivas imediatas para resolver o problema. Ademais, foi sugerido que a CMB implemente um sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios.*

339. *Dadas as considerações acima, a Auditoria Independente concluiu, em 19/12/2023, que a gestão ambiental da CMB é considerada* ***eficiente****, com a maioria dos requisitos legais e condicionantes da Licença Ambiental sendo atendidos. Apenas uma não conformidade foi registrada, sendo proposta uma ação corretiva para solucionar o problema; e um plano de ação foi elaborado para a única não conformidade identificada, com prazo e responsáveis definidos:*

6. PLANO DE AÇÃO

A Tabela 7 apresenta as não conformidades (NC) identificadas e o plano de ação associado, com as medidas corretivas necessárias.

Tabela 7 Descrição das não conformidades identificadas e plano de ação correspondente.

Nº DA NC	DESCRIÇÃO DA NC	REQUISITO ASSOCIADO	CAUSA	AÇÃO CORRETIVA	PRAZO	RESPONSÁVEL PELA ADEQUAÇÃO
NC 01/23	Gerenciamento inadequado de resíduos perigosos (resíduo oleoso misturado com serragem disposto no chão, incluindo ausência de tambor para a deposição de resíduos perigosos e de kit de emergência no local)	Requisito 8.1.9 "d" da Diretriz DZ-056-R.03. Lei Nº 12.305/2010.	Necessidade de atualização de treinamentos acerca dos normativos existentes sobre gestão de resíduos e Plano de Ação de Emergência – PAE da CMB.	1) Correção: recolher todo o material, acondicionando-o em embalagem adequada e rotulando como resíduo de vazamento. 2) Disponibilizar Kit de Emergência Ambiental na Oficina de Veículos. 3) Realizar treinamento sobre normativos de gestão de resíduos e Atendimento a Emergências Químicas.	1) Imediato. 2) 31/01/2024 3) 29/02/2024	1) SEMAP (Seção de Manutenção Predial) 2) SEMAP 3) SEGCA (Seção de Gestão e Controle Ambiental)

340. *Considerando o acima exposto, foram propostas, no Relatório Preliminar de Auditoria, as seguintes* ***recomendações*** *à Casa da Moeda do Brasil:*

Recomendação*: Conclua o processo de renovação da Licença de Operação e Recuperação, incluindo a análise da viabilidade de adicionar atividades excluídas, como o eletrorrevestimento, mediante o atendimento de todas as condicionantes, conforme exigido pela legislação ambiental vigente, mitigando riscos de sanções e impactos reputacionais.*

Recomendação*: Implemente as recomendações registradas no Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento, de 19/12/2023, com destaque para: (1) a adoção de um sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios; e (2) a execução de um plano de ação para o gerenciamento adequado de resíduos perigosos.*

Comentários dos Gestores:

341. *Os responsáveis destacaram que o processo de renovação da Licença de Operação e Recuperação está protocolado junto ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e que, conforme a legislação vigente,* ***a licença se mantém válida até a manifestação definitiva do órgão ambiental*** *(peça 46, p. 5-6).*

342. *Além disso, esclareceram que a exclusão da atividade de* ***eletrorrevestimento*** *de discos da*

licença decorreu de um incêndio ocorrido em 2011, que interrompeu a operação dessa linha de produção, e que não há planos para sua retomada. A CMB também aduziu que outras atividades de galvanoplastia já estão contempladas no memorial descritivo do licenciamento ambiental. Por fim, os gestores solicitaram a reconsideração do achado de auditoria, dado que ***a responsabilidade pelo processo de renovação da licença recai atualmente sobre o INEA****.*

Análise:

343. *Inicialmente, observa-se que há indícios documentais de que a CMB tem adotado providências para manter a regularidade da sua Licença de Operação e Recuperação, incluindo a solicitação tempestiva da renovação e o cumprimento de quase todas as condicionantes ambientais, conforme consignado no último "Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento - Ano de Referência 2023".*

344. *O argumento de que a atividade de eletrorrevestimento de discos foi descontinuada após o incêndio e não há planos de retomada reduz a relevância da recomendação para inclusão dessa atividade no processo de licenciamento. Além disso, há informação de que as demais atividades de galvanoplastia já estão devidamente licenciadas.*

345. *Contudo, no mencionado Relatório de Acompanhamento, registrou-se o* ***não atendimento de uma das condicionantes da licença ambiental****. Atestou-se o* ***gerenciamento inadequado de resíduos perigosos****, especificamente a disposição irregular de resíduos oleosos misturados com serragem no chão, sem o uso de tambores apropriados para armazenamento e sem a presença de um kit de emergência no local. Em consequência, foi elaborado o* ***Plano de Ação nº 17/2024****, cujas etapas estão em fase de conclusão e serão analisadas no próximo Relatório de Auditoria Ambiental. Além disso, foi iniciado um projeto para aprimorar o monitoramento do consumo de água, com previsão de implementação até 2025.*

346. *Diante desse cenário, acolhem-se parcialmente os argumentos dos gestores,* ***ajustando-se a proposta de recomendação*** *à CMB para a seguinte:*

Recomendação*: Implemente as recomendações registradas no Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento, de 19/12/2023, com destaque para: (1) a adoção de um sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios; e (2) a execução de um plano de ação para o gerenciamento adequado de resíduos perigosos, promovendo-se o atendimento integral das condicionantes ambientais, mitigando os riscos de sanções e impactos reputacionais.*

Subquestão 3.3 - A CMB promove o desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços? (art. 27, § 1º, inciso II).

347. *O art. 27, §1º, inciso II, da Lei 13.303/2016, estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem promover o desenvolvimento e o emprego de tecnologia brasileira, com o objetivo de fomentar a inovação nacional e garantir que os produtos e serviços fornecidos ao público sejam sustentáveis e em conformidade com os interesses do país.*

348. *Segundo Fernanda Marinela, a lei tem como objetivo fomentar o crescimento de setores estratégicos da economia que, se desenvolvidos internamente, podem diminuir a dependência tecnológica de países estrangeiros e fortalecer a competitividade das empresas brasileiras no mercado global (Manual de Direito Administrativo, 8ª edição, São Paulo: Saraiva, 2019).*

349. *Gustavo Justino de Oliveira, especialista em direito administrativo, observa que o art. 27, § 1º, inciso II, da Lei das Estatais reflete um esforço legislativo para alavancar o setor industrial brasileiro por meio de uma política pública que favoreça a inovação local. Ele destaca que esse dispositivo tem o potencial de criar um ambiente favorável para pesquisa e desenvolvimento (P&D), especialmente em setores estratégicos, como tecnologia da informação, energia, infraestrutura e defesa (Governança nas Empresas Estatais, São Paulo: Malheiros Editores, 2018).*

350. *Modesto Carvalhosa e Edis Milaré enfatizam que essa norma serve também para garantir que as empresas estatais desempenhem um papel central na redução da vulnerabilidade tecnológica do país. Eles defendem que a obrigação de priorizar o desenvolvimento e uso de tecnologia nacional*

nas contratações busca garantir que setores estratégicos do país sejam fortalecidos, estimulando a autossuficiência tecnológica em áreas críticas (Comentários à Lei das Estatais, 2ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018).

351. *O Tribunal de Contas da União possui alguns julgados que tratam da promoção da tecnologia nacional em contratações públicas feitas por empresas estatais, como, p. ex., o Acórdão 1.536/2019 (Petrobras) e o Acórdão 2.715/2020 (Eletrobras), ambos do Plenário.*

352. *Observa-se que a CMB possui uma Política de Estímulo à Inovação, em sintonia com o disposto no art. 27 da Lei das Estatais, ao adotar, p. ex., uma **cultura de inovação sistemática e incentivo ao empreendedorismo corporativo**, cujo objetivo é promover condições para que os empregados desenvolvam e implementem ideias que agreguem valor à organização (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/politicas.html, acesso em 24/10/2024, às 9h).*

353. *Aquela política prevê ainda a atuação de um **Comitê de Inovação** e o desenvolvimento do **Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I)**, assegurando que projetos e ideias inovadoras sejam alinhados ao planejamento estratégico da CMB. A política da CMB especifica também uma **metodologia** estruturada para projetos de inovação, permitindo decisões mais fundamentadas, com base em indicadores de desempenho e métricas de monitoramento contínuo; e a formação de **parcerias** estratégicas para o desenvolvimento de novas tecnologias.*

354. *No caso concreto dos presentes autos, o Relatório de Gestão de 2023 da CMB, p. ex., busca evidenciar o compromisso da empresa com a promoção e o uso de tecnologia brasileira, conforme estabelece o art. 27, §1º, inciso II, da Lei das Estatais.*

355. *O relatório menciona o contínuo investimento em inovação tecnológica na produção de cédulas, passaportes e selos fiscais, destacando que muitos desses produtos são fabricados com tecnologias avançadas desenvolvidas no Brasil. A CMB destaca a busca de parcerias estratégicas com órgãos governamentais e empresas nacionais para desenvolver soluções de segurança que sejam adaptadas às demandas do mercado nacional e de acordo com os mais altos padrões internacionais.*

356. *Em 2023, a CMB destacou a importância dos seus projetos de transformação digital, que incluem o uso de tecnologia nacional para melhorar a rastreabilidade e a transparência dos seus processos produtivos. Essa transformação também contribui, segundo a estatal, para o uso mais eficiente de recursos e a redução de impactos ambientais, aspectos que fortalecem a sustentabilidade das operações da empresa, conforme consignado pela equipe de auditoria no exame da gestão ambiental.*

357. *A CMB ressalta, no Relatório de Gestão de 2023, que conta com um complexo industrial que emprega equipamentos e processos modernos, muitos dos quais foram desenvolvidos localmente, para garantir a produção de cédulas e moedas com alta segurança e qualidade. Assevera ainda que as suas operações seguem rígidos critérios técnicos, utilizando tecnologia brasileira sempre que possível, para competir com as principais casas de moeda do mundo. Esse fato foi confirmado pelos gestores na visita ao parque fabril feita pela equipe de auditoria.*

358. *Ainda, de acordo com o último Relatório de Gestão, a empresa busca o desenvolvimento de produtos gráficos de segurança, como passaportes, selos e smartcards, utilizando tecnologia nacional em diversas etapas da produção. Esses produtos são elaborados de acordo com normas e padrões internacionais, mas, segundo aquele documento, com forte emprego de tecnologia local, garantindo que o Brasil tenha maior controle e autonomia sobre a produção de itens estratégicos para a segurança e identificação nacional.*

359. *De outro lado, registra-se que muitos insumos, máquinas e equipamentos utilizados pela CMB são importados, o que demonstra uma dependência considerável de tecnologia estrangeira. Além disso, alguns serviços essenciais da CMB são dependentes de tecnologia patenteada por empresas estrangeiras ou com capital estrangeiro, o que limita a capacidade da empresa de promover completamente o desenvolvimento da tecnologia local.*

360. *A CMB utiliza máquinas de impressão e gravação de alta segurança para a produção de*

cédulas, passaportes e outros documentos. As prensas de impressão offset são essenciais para a fabricação de cédulas; e as máquinas de gravura e relevo empregadas para adicionar elementos de segurança às cédulas e documentos. Grande parte desses equipamentos é importada, já que a tecnologia necessária para a produção com níveis elevados de segurança, precisão e eficiência não está disponível no mercado nacional, conforme confirmado pelos gestores na visita in loco feita pela equipe de auditoria.

361. *Para a produção de cédulas e documentos, a CMB depende ainda de insumos altamente especializados, como papéis de segurança e tintas com propriedades anti-falsificação, que são amplamente importados. As tintas especiais, utilizadas para impressão de cédulas e passaportes, incluem composições químicas avançadas com propriedades fluorescentes ou que mudam de cor sob diferentes condições de luz, sendo essa tecnologia de domínio essencialmente estrangeiro.*

362. *A CMB também utiliza softwares especializados para controle de produção e rastreabilidade de seus produtos, que são, em muitos casos, desenvolvidos por empresas de tecnologia estrangeiras. Esses sistemas são fundamentais para o rastreamento de cédulas, moedas e passaportes desde a fabricação até a distribuição final, garantindo a segurança e a integridade do processo.*

363. *Empresas estrangeiras de tecnologia ainda fornecem sistemas de gestão integrados (ERP), de controle de qualidade e softwares para monitoramento da produção.*

364. *Em resumo, há uma elevada dependência tecnológica estrangeira, o que poderia, em situações extremas, até mesmo provocar a descontinuidade de algumas operações da CMB, porque o Brasil não possui empresas competitivas, no mercado global, para suprir, integralmente, as necessidades de insumos, equipamentos e tecnologia para o adequado funcionamento daquela empresa pública.*

365. *Assim, conclui-se que a CMB promove o desenvolvimento e o uso de tecnologia brasileira em diversos segmentos da sua produção, embora ainda haja uma **dependência de algumas tecnologias estrangeiras para atividades especializadas**. Demais disso, o compromisso da empresa em desenvolver soluções locais e colaborar com parceiros nacionais, conforme registrado na Política de Estímulo à Inovação e no Relatório de Gestão de 2023, demonstra uma adesão clara aos preceitos do art. 27, §1º, inciso II, da Lei das Estatais.*

Subquestão 3.4 - A gestão de contas a receber de clientes é eficiente?

Achado 3.4.1 - Inadimplência elevada e concentrada em poucos clientes.

366. *O exame da documentação colacionada aos autos revela que a Casa da Moeda do Brasil (CMB) passou por uma série de avaliações e recomendações de auditoria, com o objetivo de aprimorar o controle e o fluxo financeiro (peça 32, p. 76):*

Relatórios de auditoria de contas a receber (2021 a 2024) - Auditoria Interna - AUDIT			
Ano 2021			
OSA	Descrição	Itens do Escopo Vinculados ao Contas a Receber	Relatório AUDIT
OSA 03/2021	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 31/12/2020	a) Serviços Executados a Faturar b) Duplicatas a Receber de Clientes	Rel. final OSA n° 03 2021.
OSA 08/2021	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 31/03/2021	a) Serviços Executados a Faturar b) Valores a Faturar - Scorpios	Rel. Final OSA n° 08 2021.
OSA 20/2021	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 30/06/2021	a) Valores a Faturar b) Duplicatas a Receber c) Contas a Receber Leniência	Rel. Final OSA n° 20 2021 - Com Anexo
OSA 26/2021	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 30/09/2021	a) Duplicatas a Receber RFB-Pharos b) Valores a Faturar - Selo Digital Pharos	Rel. Final OSA n° 26 2021.
Ano 2022			
OSA	Descrição	Itens do Escopo Vinculados ao Contas a Receber	Relatório AUDIT
OSA 01/2022	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 31/12/2021	a) Duplicatas a receber de Clientes	Rel. Final OSA n° 01 2022.
OSA 08/2022	Avaliação das Demonstrações Contábeis de 31/03/2022	a) Valores a Faturar Programa Scorpios	Rel. Final OSA n° 08 2022 - Com Anexo
Ano 2023			
Não Avaliado			
Ano 2024			
OSA	Descrição	Itens do Escopo Vinculados ao Contas a Receber	Relatório AUDIT
OSA 11/2024	Avaliação dos Controles Internos das Demonstrações Contábeis	a) Contas a receber de Clientes b) Serviços Executados a Faturar	Ainda não emitido. Exame em execução.

367. *O Relatório de Auditoria Interna nº 03/2021 apontou que a CMB precisava promover a reversão da parcela proporcional da provisão para créditos de liquidação duvidosa (PECLD), que havia sido constituída em função de uma baixa gerencial de R$ 26,3 milhões no ativo, relativa à rubrica de adiantamento de clientes. A medida era necessária para que as contas refletissem adequadamente o saldo recuperável, assegurando maior precisão na contabilidade da CMB (peça 32, p. 77-113).*

368. *Foi recomendada a reversão dessa provisão, para que os valores ajustados melhor representassem o saldo de créditos efetivamente a receber, seguindo as normas contábeis vigentes e corrigindo eventuais distorções na avaliação dos ativos financeiros. A CMB realizou o ajuste solicitado no quarto trimestre de 2022. A reversão resultou em um aumento do ativo e melhorou o resultado da empresa em R$ 11.056.252,87, registrando a receita não operacional decorrente da adoção da recomendação.*

369. *No Relatório de Auditoria Interna nº 013/2021, identificou-se a ausência de um processo estruturado para a remessa de relatórios periódicos de acompanhamento dos indicadores de contas a receber, fluxo de pagamentos dos clientes e fluxo de caixa à Diretoria Executiva. Essa falta de estrutura comprometia a clareza e a consistência das informações financeiras apresentadas à alta gestão, dificultando a tomada de decisões informadas sobre a situação financeira da CMB (peça 32, p. 330).*

370. *Nesse cenário, a Auditoria Interna (AUDIT) recomendou o estabelecimento de um fluxo estruturado de análise e remessa de indicadores financeiros, relatórios de contas a receber e pagamentos pregressos dos principais clientes, além de relatórios analíticos de desempenho do fluxo de caixa. A recomendação previa a definição de periodicidade e informações a serem reportadas, normatizadas em um documento interno, a fim de padronizar e tornar esse processo mais eficiente.*

371. *Em resposta, a Diretoria de Governança, Orçamento e Finanças (DIGOF) da CMB formalizou um processo, que foi encaminhado para aprovação da Diretoria Executiva em julho de 2022. A proposta incluiu a revogação de normativos anteriores e a implementação de uma nova norma que organiza o planejamento financeiro e o orçamento, aprimorando o fluxo de informações financeiras relevantes para a Diretoria Executiva.*

372. *A execução das recomendações de auditoria, como a reversão da PECLD e o*

estabelecimento de fluxos de informação para a alta gestão, evidencia o compromisso da Administração em aprimorar o controle financeiro e a eficiência das contas a receber.

373. *Porém, conforme as Demonstrações Financeiras do último exercício de 2023, a CMB enfrenta uma **elevada inadimplência**, especialmente em contratos de longo prazo e de exportação. O saldo de contas a receber atingiu R$ 147,4 milhões, incluindo duplicatas de clientes comerciais e do exterior. A provisão estimada para créditos de liquidação duvidosa (PECLD), nesse caso, foi de R$ 40,2 milhões, incluindo créditos específicos como Envasadores de Bebidas e o Programa Scorpios (peça 22, p. 1426):*

> 5.6 – AGING DO CONTAS A RECEBER, SERVIÇOS EXECUTADOS A FATURAR E VALORES A RECEBER EC 93/2016
>
> Apresenta-se a distribuição dos saldos a receber por prazos de vencimento, considerando os saldos de "Contas a Receber Bruto" deduzidos das respectivas PECLD, conforme item 5.4:

	VALORES (EM R$ MIL)				
CLIENTES	**A vencer**	**Vencidos até 6 meses**	**Vencidos de 6 a 12 meses**	**Vencidos há mais de 12 meses**	**Saldo em 31/12/2023**
CLIENTES	26.944	60.813	713	58.911	147.381
PECLD - CLIENTES COMERCIAIS	-	-	(713)	(39.516)	(40.229)
SUBTOTAL	**26.944**	**60.813**	**-**	**19.393**	**107.152**
SERVIÇOS A FATURAR	-	96.555	32.616	243.695	372.866
PECLD - SERVIÇOS A FATURAR	-	-	(4.025)	(102.248)	(106.273)
SUBTOTAL	**-**	**96.555**	**28.592**	**141.447**	**266.594**
VALORES A RECEBER EC 93/2016	-	-	-	311.015	311.015
PECLD - VALORES A RECEBER EC 93/2016	-	-	-	(311.015)	(311.015)
SUBTOTAL	-	-	-	-	-
TOTAL	**26.944**	**157.368**	**28.592**	**160.840**	**373.746**

374. *A auditoria recomendou fortalecer os procedimentos de análise de crédito e monitoramento contínuo da inadimplência, com ênfase na priorização de cobranças extrajudiciais e judiciais em clientes com altos saldos devidos e períodos de atraso prolongados. A CMB informou que implementou um plano de ação, envolvendo o Departamento Jurídico, para agilizar a recuperação de créditos, com enfoque em ações de cobrança judicial. Além disso, destacou a previsão de melhorias nos critérios de avaliação de risco de crédito.*

375. *A rubrica "Serviços Executados a Faturar" registrou um aumento significativo para R$ 372,9 milhões, refletindo a continuidade dos contratos de fornecimento de selos físicos e digitais. Contudo, a provisão para créditos duvidosos nesses serviços foi elevada para R$ 106,3 milhões, devido à incerteza de recebimento de parte dos valores, sobretudo relacionados à parceria com o Programa Pharos.*

376. *O **Programa Pharos** é uma parceria entre a CMB e outras entidades, com o objetivo de desenvolver e implementar soluções de segurança para o controle de produtos sujeitos a tributação, como selos digitais para cigarros e bebidas alcoólicas. O programa inclui a prestação de serviços como o fornecimento e a gestão de selos de controle, garantindo a autenticação e o rastreamento de mercadorias. Em 2023, os relatórios financeiros e de gestão da CMB indicaram que os serviços executados a faturar no âmbito do Programa Pharos somaram R$ 121,1 milhões no ativo circulante e R$ 73,9 milhões no ativo não circulante, destacando a relevância dessa parceria para a estrutura financeira e operacional da empresa.*

377. *A auditoria interna da CMB recomendou o reforço nos controles de faturamento e de acompanhamento dos contratos com a Receita Federal, para garantir a correta leitura e conciliação das quantidades de selos utilizados, além da aplicação de PECLD para contratos de risco elevado. Em resposta, a CMB informou que atualizou o controle de faturamento, implementando **ajustes no sistema gerencial para leitura de selos do Programa Scorpios** e iniciou negociações para **rever prazos e condições de pagamento com a Receita Federal**.*

378. *Cumpre ainda destacar que a CMB possui, na teoria, R$ 311 milhões em valores a receber decorrentes da Emenda Constitucional nº 93, de 2016. Porém, todo esse montante está provisionado,*

indicando baixa expectativa de recuperação desses créditos, como explicado no exame técnico da subquestão 3.5.

379. *Além disso, foram registrados, nas Demonstrações Financeiras de 2023, créditos judiciais para cobrança de clientes, especialmente no exterior, totalizando R$ 40,9 milhões. A AUDIT orientou a CMB a revisar sua política de provisão de créditos judiciais, aprimorando o acompanhamento de ações em andamento e estabelecendo metas de recuperação.*

380. *Em resposta, os gestores informaram que o Departamento Jurídico da CMB intensificou as ações judiciais, buscando priorizar processos de maior probabilidade de ganho, enquanto a Administração revisou as estimativas de recuperação para melhorar a confiabilidade das provisões.*

381. *A CMB enfrenta desafios contínuos, com medidas em curso para a adequação da sua estrutura financeira. No Demonstrativo de Contas a Receber de junho de 2024, a empresa registrou um total de R$ 70,01 milhões em duplicatas a receber, dos quais 51,8% estavam vencidos, evidenciando um* ***nível de inadimplência significativo*** *(peça 32, p. 6-17):*

5) PRINCIPAIS CLIENTES / MAIORES DEVEDORES - Curto Prazo - Posição Junho - 2024 (R$-mil)

Principais Clientes	Valor
Total Principais Clientes	**69.655,2**
BACEN-RJ	-
DPAS/CGPI/DPF	50.296,8
MRE - DIV. COM. BRAS	3.858,2
ECT-RJ	229,1
SOCIEDAD DEL ESTADO	15.271,1
OUTROS CLIENTES	355,8
Total Duplicatas a Receber	**70.011,0**

Maiores Devedores	Valor	Part %
Total Inadimplentes	**25.137,5**	51,8%
DPAS/CGPI/DPF	25.137,5	35,9%
SOCIEDAD DEL ESTADO	11.096,2	15,8%
OUTROS CLIENTES	2,6	0,0%
Total Duplicatas a Receber	**70.011,0**	-----

Nota Explicativa:
1) DPAS/CGPI/DPF: Em 05/07/2024, foi recebido R$ 17.449.203,93. Até a finalização deste demonstrativo, não recebemos informações a respeito dos demais valores em atraso. Gestor ciente.
2) SOCIEDAD DEL ESTADO: Até a finalização deste demonstrativo, não recebemos informações a respeito dos valores em atraso. Sem previsão de recebimento. Reiteramos que, em 05/04/2024 foi enviado ao Gestor o processo SEI nº 004199/2024 para suplementação estratégica de ações administrativas de cobrança, com recomendação de reporte à DIREX caso não tivesse êxito, seguindo-se às instruções de normativo interno.

382. *Os principais clientes em atraso incluem o DPAS/CGPI/DPF, com 35,9% do montante total de inadimplência, e a Sociedad del Estado, com 15,8%. Esse cenário aponta para uma concentração de inadimplência em alguns clientes-chave, aumentando o risco financeiro da instituição.*

383. *Como visto, a Auditoria Interna já havia recomendado à CMB melhorar a análise de crédito e intensificar o monitoramento da inadimplência com foco em clientes de grande porte e alto risco. Em junho de 2024, foi relatado que R$ 17,45 milhões foram recebidos do DPAS/CGPI/DPF. Entretanto, parte significativa dos valores com a Sociedad del Estado permanece sem previsão de recebimento, e a recomendação é seguir com ações de cobrança judicial e administrativa.*

384. *Observa-se que a inadimplência continua a impactar o provisionamento, com o saldo da PECLD atualizado para R$ 40,2 milhões em junho de 2024. Esse valor reflete a necessidade de provisões para dívidas que apresentam baixo potencial de recuperação. O provisionamento inclui valores a receber da Receita Federal e de contratos como o Programa Pharos, onde os riscos de inadimplência são altos.*

385. *Os gestores informaram que a CMB manteve a estratégia de provisionamento ajustado e intensificou ações judiciais de recuperação de créditos, embora o impacto financeiro da PECLD continue a limitar a liquidez.*

386. *Em termos de prazo médio de recebimento, observam-se prazos prolongados em segmentos específicos, como clientes federais e exportação. Em junho de 2024, 4,7% das duplicatas estavam vencidas há mais de 90 dias, totalizando R$ 3,25 milhões. A dificuldade de negociação de*

recebíveis em contratos internacionais, especialmente no contexto da Sociedad del Estado, aumenta a complexidade de recuperação dos valores.

1) DUPLICATAS A RECEBER GLOBAL - Posição Junho - 2024 (R$-mil)

Descrição	Base Junho - 2024	Part.%
Total Faturado no mês	18.023,55	-----
Valores "a Vencer"	33.774,69	48,2%
Valores "Vencidos"	36.236,31	51,8%
até 30 dias	21.528,87	30,8%
31 a 60 dias	11.449,20	16,4%
61 a 90 dias	-	0,0%
Acima de 90 dias	3.258,23	4,7%
Saldo "Total a Receber"	70.011,00	100,0%

387. *Comparando os dados de 2024 com os de 2023, houve uma redução de 50% no saldo total a receber, mas a inadimplência segue elevada em relação ao faturamento. Esse comparativo destaca uma melhora na recuperação de curto prazo, porém insuficiente para eliminar riscos financeiros significativos.*

388. *Em **conclusão**, a CMB apresenta uma gestão de contas a receber com avanços em áreas de cobrança e provisão, mas ainda enfrenta desafios significativos na **inadimplência** e na **recuperação de créditos de longo prazo**, especialmente em contratos com clientes públicos e internacionais. A elevada concentração de dívidas em poucos clientes e o aumento das provisões impactam negativamente a liquidez e a sustentabilidade financeira.*

389. *Nesse cenário, são essenciais o monitoramento contínuo de clientes estratégicos; a revisão periódica dos critérios de análise de crédito para adequá-los ao perfil de risco; e ações efetivas de cobrança (administrativa ou judicial) direcionadas a contratos com saldos elevados e longos períodos de atraso.*

390. *Além disso, a CMB deve assegurar que as provisões para créditos de liquidação duvidosa (PECLD) reflitam adequadamente os riscos identificados, garantindo maior previsibilidade financeira e alinhamento às melhores práticas contábeis.*

391. *Portanto, a gestão de contas a receber da CMB é considerada **parcialmente ineficiente**, com a necessidade de fortalecer ainda mais o monitoramento e a cobrança de clientes de grande porte, além de buscar soluções alternativas para contratos com alto risco de inadimplência.*

392. *Considerando o acima exposto, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Fortaleça a gestão de contas a receber para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes.*

Comentários dos Gestores:

393. *Os gestores da CMB acolheram as observações feitas pela equipe de auditoria do TCU e a proposta de recomendação. Forneceram ainda alguns esclarecimentos adicionais sobre os principais casos de inadimplência.*

394. *No que se refere à Polícia Federal (DPAS/CGPI/DPF), informaram que os atrasos observados em junho de 2024, no montante de R$ 25 milhões, correspondem a apenas dois meses de faturamento e foram causados por uma restrição orçamentária já sanada. Ressaltaram que a Polícia Federal historicamente honra seus pagamentos e que o saldo pendente foi quitado em 05/07/2024.*

395. *Em relação à Sociedad del Estado Casa de Moneda (SECM), os gestores **reconheceram a inadimplência**, mas atribuem o problema a fatores externos, como questões políticas e mudanças organizacionais no país de origem do cliente. Informaram que estão adotando medidas para resolver a questão, sem detalhar um plano de ação específico.*

Análise:

396. *Os esclarecimentos prestados evidenciam que, no caso da Polícia Federal, a*

*inadimplência foi um evento pontual e já resolvido, sem impacto significativo na gestão de contas a receber. No entanto, a inadimplência da Sociedad del Estado Casa de Moneda ainda persiste e representa um **risco financeiro** relevante para a CMB. Apesar das afirmações dos gestores de que estão tomando providências, **não foi apresentado um plano de ação** para mitigar esses riscos.*

397. *Diante disso, a recomendação original para fortalecer a gestão de contas a receber e mitigar os riscos de inadimplência continua pertinente. Contudo, pode ser aprimorada para incluir a necessidade de um plano de ação estruturado, com metas e medidas concretas para lidar com clientes inadimplentes de alto risco.*

398. *Dessa forma, ajusta-se a Recomendação para o seguinte teor:*

***Recomendação**: Elabore e implemente um plano de ação para aprimorar a gestão de contas a receber, com medidas específicas para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes.*

Subquestão 3.5 - As Provisões Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa (PECLD) são adequadamente registradas?

399. *A questão dos elevados provisionamentos feitos pela Casa da Moeda do Brasil é complexa e envolve inclusive decisões políticas e legislativas alheias à administração da empresa pública, mas que impactam significativamente no seu resultado financeiro (peça 33).*

400. *Cite-se, p. ex., o provisionamento integral de cerca de R$ 311 milhões da rubrica "Valores a Receber EC 93/2016". A Nota Explicativa 5.3 das Demonstrações Financeiras de 2023 informa apenas que "a conta Valores a Receber EC 93/2016 foi aberta para evidenciar o desconto de tais valores nos recebimentos ocorridos entre dezembro de 2018 e fevereiro de 2019 e não apresentou variação no período".*

401. *O Relatório de Administração de 2019 fornece maiores detalhes sobre essa rubrica, as razões para a sua provisão integral, assim como o contexto histórico e as operações que levaram à constituição daquele montante.*

402. *Conforme consta do Relatório de 2019, a rubrica de R$ 311.014.931,77 se refere aos valores retroativos, recebidos entre janeiro e agosto de 2016, e que, posteriormente, foram descontados nos repasses de dezembro de 2018 a fevereiro de 2019. Esses valores surgiram devido ao impacto da Emenda Constitucional 93/2016, que permitiu a Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 30%, aplicada retroativamente desde janeiro de 2016.*

403. *A EC 93/2016 alterou a destinação das receitas provenientes de taxas pela utilização de selos de controle e dos equipamentos contadores de produção de bebidas e cigarros, determinando que 30% da arrecadação seria destinada à DRU, enquanto 70% continuariam sendo repassados à CMB.*

404. *No contexto histórico, o Sistema de Controle de Produção de Bebidas (SICOBE) foi regulamentado pela Instrução Normativa RFB 869/2008 e exigia que a CMB instalasse contadores nos estabelecimentos de produção de bebidas, permitindo à Receita Federal rastrear em tempo real a produção dessas indústrias. Em 2016, a RFB suspendeu a obrigatoriedade de instalação desses contadores de produção com o Ato Declaratório Executivo 75/2016.*

405. *Os serviços executados pela CMB, no contexto do SICOBE e do Scorpios (para a indústria fumageira) ainda geraram valores a faturar, que foram impactados pelos repasses retroativos estabelecidos pela EC 93/2016 e, posteriormente, regulamentados pela Portaria MF nº 480/2018.*

406. *Diante das incertezas quanto ao recebimento daqueles valores, especialmente após os ajustes realizados com base nos efeitos retroativos da EC 93/2016, a CMB constituiu Perdas Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa (PECLD). Conforme informações da CMB, a provisão foi necessária para ajustar os valores a receber de acordo com as regras da DRU, que resultaram em descontos substanciais nos valores que a Casa da Moeda do Brasil efetivamente receberia.*

407. *Consta ainda daquele Relatório da Administração de 2019 que os repasses relacionados*

às operações de selos fiscais federais de 2016 a 2018 totalizaram R$ 355.782.027,82, recebidos em dois períodos: dezembro de 2018 e o primeiro trimestre de 2019. Esses valores já refletiram os descontos referentes à DRU. Contudo, a CMB somente conseguiu identificar os valores a receber corretamente após a conciliação desses repasses e a emissão de notas fiscais ajustadas aos novos percentuais de repasse estabelecidos pela Portaria MF 480/2018.

408. *Em resumo, a rubrica Valores a Receber EC 93/2016 de R$ 311.014.931,77 foi integralmente provisionada devido aos descontos retroativos aplicados pela DRU e aos ajustes regulamentados pela Portaria MF 480/2018. A CMB, embora tenha prestado serviços nos Programas SICOBE e Scorpios, viu grande parte de seus créditos ser descontada dos repasses, resultando na constituição de PECLD para refletir a incerteza e o impacto financeiro desses descontos retroativos.*

409. *Por oportuno, registra-se que, em resposta ao Ofício de Requisição 17/2024, a CMB informou, por meio do Despacho SEI 44275754, de 14/8/2024, que não foi identificado relatório específico sobre "a integridade dos registros e o dimensionamento das provisões para devedores duvidosos", mas apenas os referentes a aprovação das demonstrações contáveis.*

410. *Sobre o tema, a CMB encaminhou também a Nota Técnica DECOF 6/2020/DIGES, de 15 de setembro de 2020, cujo objetivo foi subsidiar a Diretoria de Gestão na aprovação dos critérios contábeis para a constituição das Perdas Estimadas de Créditos de Liquidação Duvidosa (PECLD) referentes a valores não recebidos, especialmente dos serviços prestados relacionados aos sistemas SICOBE e Scorpios, e demais clientes.*

411. *O referido documento destacou que, em 31/8/2020, o valor total registrado no balanço patrimonial da CMB, no grupo de Clientes no Ativo Circulante e Não Circulante, apresentava uma provisão de R$ 11.323.753,43, impactando o resultado do período; e propôs os seguintes critérios para a constituição da PECLD:*

Critério 1: Ausência de previsibilidade no recebimento de valores de clientes inadimplentes por mais de seis meses. todos os clientes comerciais inadimplentes nesse período, devido à falta de expectativa de recebimento.

Critério 2: Ausência de previsibilidade no recebimento de valores dos clientes de selos de rastreabilidade de bebidas e cigarros: clientes inadimplentes por mais de seis meses relacionados a esses serviços.

Critério 3: Valores retidos de forma retroativa devido à EC 93/2016: total do saldo retido retroativamente pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), considerando a incerteza sobre a restituição desses valores.

412. *A Nota Técnica conclui que os critérios propostos são adequados e em conformidade com o CPC 48, emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis.*

413. *Já o parecer da auditoria interna referente às últimas demonstrações financeiras do exercício de 2023 concluiu que as provisões constituídas foram adequadamente registradas, com base nos critérios estabelecidos e alinhados às normas contábeis vigentes. A AUDIT destacou que, apesar de as provisões elevadas impactarem os resultados, elas refletem a realidade dos ativos a receber e garantem que a empresa não sobrestime seu patrimônio.*

414. *Durante os exames realizados pela equipe de fiscalização do TCU, **não** foram encontrados indícios que infirmem as conclusões do parecer da auditoria interna, no sentido de que as Provisões Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa (PECLD) são adequadamente registradas.*

Subquestão 3.6 - A gestão de estoques é eficiente?

Achado 3.6.1 - Deficiências na gestão dos estoques e dos armazéns.

415. *Preliminarmente, registra-se que a Casa da Moeda do Brasil (CMB) lida com diferentes tipos de estoque, que incluem matérias-primas, insumos especializados para a produção de moedas, cédulas, selos fiscais, cadernetas de passaporte e outros produtos.*

416. *No **mérito**, a análise da gestão de estoques pela CMB demonstra que diversos aspectos de*

controle e atualização de procedimentos necessitam de atenção contínua e melhorias.

417. *No relatório de auditoria 02/2021, foi apontada a desatualização das normas de gestão e armazenamento de estoques, sendo recomendada a revisão da norma ITR-F2201/002. Como resposta, a CMB publicou, em fevereiro de 2022, a Instrução de Trabalho ITR-MAT.008, consolidando normas para recepção, armazenamento e expedição de produtos, o que finalizou essa pendência (peça 34, p. 2-51).*

418. *Em uma auditoria conduzida em 2023 (Relatório 15/2022), foi identificado que a CMB mantinha um número excessivo de armazéns ativos, alguns sem movimentação desde 2021, o que indicava uma falta de racionalização efetiva. Dos 133 armazéns iniciais, apenas 29 foram bloqueados, representando uma redução insuficiente (peça 34, p. 52-89). Em resposta, a CMB implementou a Ordem de Serviço Administrativa (OSA) n° 05/2023 para reavaliar os riscos na configuração atual dos armazéns e seus impactos na contabilidade e na gestão de estoques (peça 34, p. 225):*

Mediante análise dos Autos do Processo SEI n° 18750.116667/2021-49, constatou-se: 1) Por meio do Documento 25092998: 89 armazéns julgados ativos por atender a premissa de manter saldo em 18/05/2022 e ter tido movimentação a partir de 01/01/2021; 2) Por meio do Documento 25093047: 27 armazéns bloqueados, mediante ter o seu saldo zerado e não ter movimentação desde 01/02/2021; 3) Por meio do Documento 27253166: 2 armazéns bloqueados, mediante ter o seu saldo zerado e não ter movimentação desde 01/02/2021; e 4) Por meio do Documento 28439160: 15 armazéns levantados no universo do grupo de trabalho sem tratamento, conforme registro da DIGES.

Considerando o cenário de adoção de providências elencados no Processo apresentamos as seguintes questões: a) O Critério adotado pela administração de considerar para bloqueio apenas o Armazéns com saldo e sem movimentação desde 01/01/2021 é subjetivo, uma vez que não foi observada diretriz interna que oriente essa data de corte; b) Do universo de 133 (Soma dos itens 1+2+3.4 descritos acima) armazéns, apenas 29 foram bloqueados, ou seja, uma redução de 21,8%.

Este cenário ainda conserva um universo bem pulverizado de armazéns físicos e virtuais na gestão de estoques da CMB, o que nos permite concluir que a racionalização proposta pode não ter sido alcançada somente por meio da adoção desta ação. Em face disso, será realizada a OSA n° 05/2023 - Avaliação da Gestão dos Estoques visando observar se a atual configuração de armazéns ainda fornece risco para a gestão e contabilização dos estoques da CMB.

419. *O relatório 15/2022 ressaltou ineficiências (critérios inadequados de planejamento e morosidade na gestão de estoques) que poderiam levar a prejuízos estimados em R$ 6,7 milhões, devido à perda e descarte de insumos críticos (762 bobinas de banda holográfica). A recomendação da AUDIT incluiu a melhoria no controle de aquisição de insumos e o registro de todas as tratativas referentes à gestão desses materiais. A CMB iniciou um processo de instrução e documentação, que foi concluído em 2023, informando a prática de registros adequados, que podem ser objeto de auditorias futuras.*

Recomendação:

3 – Instruir os processos de acompanhamento das aquisições com todas as tratativas que são de responsabilidade da gestão de estoques, tais como: e-mails sobre revalidações, reprovações e destruição de insumos reprovados ou vencidos, notas fiscais e comprovantes de pagamentos, dentre outras, a fim de registrar as ações de gestão sobre os temas, bem como preservar os lastros documentais imprescindíveis para possíveis exames de auditoria interna, CGU e TCU.

420. *O relatório 15/2022 também apontou a ausência de normas para mensurar e provisionar itens de estoque ocioso, que totalizavam R$ 8,9 milhões à época. A recomendação foi implementar diretrizes para a provisão de perda de estoque. A CMB informou à equipe do TCU que essa ação permanece em execução, evidenciando uma área de melhoria contínua (peça 34, p. 262-264).*

421. *O relatório 05/2023 destacou falhas no cumprimento das diretrizes da PRO-MAT.007, que trata do cadastro, movimentação e contagem de itens, e recomendou a atualização cadastral e a definição de responsáveis pelos armazéns. Em 2023, várias dessas ações foram listadas como "em execução", incluindo a capacitação de gestores e a atualização de normativos, como parte de um*

esforço maior para assegurar conformidade e reduzir riscos no controle de estoques (peça 34, p. 90 e ss.).

422. *A análise dos relatórios de auditoria revela que a CMB vem implementando ações corretivas e preventivas significativas. No entanto, ainda existem pontos críticos que limitam a eficiência plena na gestão de estoques. A atualização de normas e o treinamento de gestores são passos positivos, mas a continuidade dos processos em execução e a presença de diretrizes provisórias para o controle de insumos e a provisão de perdas evidenciam a necessidade de melhorias estruturais adicionais.*

423. *O Relatório de Gestão de 2023 assevera que a empresa continua implementando práticas de gestão de estoque alinhadas a padrões internacionais, utilizando-se de controles automatizados e sistemas de inventário que monitoram a movimentação de insumos e produtos.*

424. *Um dos principais desafios enfrentados pela CMB é o superdimensionamento de estoques de certos materiais, como no caso dos insumos adquiridos em volumes, por vezes, acima do necessário, devido às incertezas na demanda de produção. Isso leva à imobilização de capital em estoques ociosos, que podem, inclusive, tornar-se obsoletos.*

425. *Observa-se que, em 2023, houve a alienação de 1189 toneladas de sucata de liga cuproníquel, de propriedade do Banco Central do Brasil (CMB) e que se encontrava armazenada na CMB há cerca de 20 anos. Conforme o Relatório de Gestão de 2023, essa venda foi necessária para liberar espaço nos armazéns e evitar mais prejuízos com a deterioração dos materiais. A alienação de bens inservíveis foi tratada detalhadamente neste relatório, no exame da subquestão 3.14.*

426. *A Auditoria Interna (AUDIT) destacou, no exame das demonstrações financeiras de 2023, que o ciclo de rotatividade dos estoques e a taxa de obsolescência dos materiais melhoraram em relação a períodos anteriores, mas ainda existem oportunidades de otimização. Os sistemas de controle e previsão de demanda podem ser aprimorados para tornar a gestão de estoques mais eficiente e evitar a imobilização desnecessária de capital em materiais ociosos.*

427. *A CMB ressaltou ainda que os sistemas ERP (Enterprise Resource Planning) implementados têm ajudado a melhorar o controle sobre os materiais em estoque e reduzir desperdícios, mas ajustes contínuos são necessários para alinhar os estoques com as reais necessidades de produção.*

428. *Sobre o Relatório AUDIT 05/2023 (que avaliou a gestão dos estoques da CMB), o Relatório Técnico Final de Auditoria Interna n. 04/2024, que examinou o Relatório de Gestão do exercício de 2023, constatou que* ***diversas demandas ainda não foram atendidas*** *e concluiu pela* ***probabilidade de prejuízos financeiros à empresa*** *(peça 34, p. 109-110):*

Quanto à infraestrutura e logística dos armazéns oferecerem risco de perdas, observou-se que o DELOG já diagnosticou uma série intervenções que são necessárias visando salvaguardar a infraestrutura mínima de armazenamento dos estoques. A partir dessa análise, demandou a adoção dessas providências ao DEMAN que até o momento ainda não conseguiu atender essas demandas.

Sobre os itens relacionados em armazéns, físicos e virtuais, verificou-se a necessidade de diversos armazéns inativos e/ou sem movimentação que precisam ser inventariados e encerrados, armazéns com custos alocados sistemicamente, mas sem o item físico correspondente. Tais questões precisam ser avaliadas e ***provavelmente ocasionará impacto negativo ao resultado da CMB****.*

No que tange à gestão dos estoques ociosos, foi verificado que as ações de acompanhamento desse estoque não estão em conformidade com as exigências contidas na Norma de Administração 4120-NA-1-02 – Políticas e Normas Legais para Administração de Materiais. (Grifou-se).

429. *Observa-se que o aumento da ociosidade dos armazéns, muitos sem movimentação desde 2021, coincide com uma externalidade, qual seja, a queda na demanda por papel-moeda, após a implantação e popularização do PIX, conforme registrado no Achado 3.1.2, com reflexos negativos nos resultados da empresa pública.*

430. *Nesse contexto,* ***conclui-se*** *que a gestão de estoques da Casa da Moeda do Brasil é* ***parcialmente ineficiente****.*

431. *Algumas ações que poderiam ser adotadas, a critério da CMB, seriam: (i) consolidar e otimizar o número de armazéns ativos, encerrando aqueles com baixa ou nenhuma movimentação; (ii) atualizar e implementar as normas de controle e movimentação de estoques, incluindo a criação de diretrizes específicas para a provisão de itens ociosos; (iii) capacitar os gestores dos armazéns sobre práticas de controle e contagem cíclica de estoques, assegurando o cumprimento das diretrizes estabelecidas; (iv) realizar auditorias periódicas e avaliações de desempenho dos armazéns, para monitorar a conformidade e a eficácia das medidas adotadas, reduzindo os riscos de obsolescência e perdas financeiras.*

432. *Dessa forma, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação:** Promova a eficiência e a racionalização da gestão de estoques e armazéns, assegurando conformidade com as normas internas, redução de riscos financeiros e alinhamento às melhores práticas de controle, além de aprimorar os sistemas de previsão de demanda e planejamento para aumentar a precisão e evitar a imobilização de recursos em materiais ociosos ou obsoletos.*

Comentários dos Gestores:

433. *Os gestores da CMB acolheram as observações do achado de auditoria e informaram que diversas medidas já foram tomadas para mitigar os problemas apontados. O processo de identificação e análise dos armazéns foi concluído, resultando no bloqueio dos armazéns que não apresentavam utilização, reduzindo o número para 89 ativos e 48 bloqueados. Além disso, foi encaminhada solicitação ao DECOF para atualização no sistema ERP, garantindo a correta identificação e gestão dos armazéns no sistema.*

434. *Foram também destacadas ações em andamento, incluindo a atualização de normativos internos para aprimorar a gestão de estoques ociosos e a revisão de fluxos de remessa e acompanhamento de estoques. A empresa informou que essas ações estão sendo monitoradas pela Auditoria Interna da CMB, com previsão de inclusão no relatório mensal do Departamento de Planejamento e Controle da Produção (DEPCP) a partir de 2025.*

Análise:

435. *As informações fornecidas pela CMB demonstram avanços na gestão dos estoques e armazéns, com a adoção de medidas para aprimorar os controles e reduzir riscos. No entanto, algumas ações ainda estão em execução, especialmente a revisão dos normativos e a definição de medidas para garantir o cumprimento das diretrizes de gestão de estoques ociosos. Além disso, a racionalização dos armazéns ainda pode ser aprimorada, considerando a necessidade de consolidar espaços e evitar imobilização excessiva de recursos.*

436. *Diante desse cenário, **a proposta de recomendação** para a CMB promover a eficiência e a racionalização da gestão de estoques e armazéns continua pertinente e **deve ser mantida**, no presente Relatório Final de Auditoria, para fins de **monitoramento**.*

Subquestão 3.7 - A gestão de pessoas é eficiente?

Achado 3.7.1 - Deficiências na gestão de pessoal.

437. *A CMB possui uma Política Integrada de Gestão de Pessoas (disponível em https://www.casadamoeda.gov.br/portal/a-empresa/governanca-corporativa/politicas.html, acesso em 5/10/2024, às 9h).*

438. *O art. 6º da Lei das Estatais prevê a necessidade de uma política de gestão de pessoas que observe princípios de ética, transparência e equidade. Verificou-se que a política da CMB está alinhada a esses princípios, pois destaca práticas justas e éticas no relacionamento com seus colaboradores, com diretrizes contra a discriminação de gênero, orientação sexual, raça, e outras características pessoais.*

439. *O art. 8º, inciso III, da Lei das Estatais enfatiza a necessidade de informações claras sobre remuneração e progressão de carreira. A política da CMB adere a esse ponto ao estabelecer a necessidade de uma comunicação clara e transparente dos planos de cargos e salários, permitindo*

que os empregados compreendam as expectativas e possibilidades de crescimento dentro da instituição.

440. A Lei exige práticas voltadas ao bem-estar físico e mental dos colaboradores, inclusive com programas para saúde e segurança ocupacional (art. 9º, §1º). A política da CMB prevê que haja ações para a promoção do bem-estar dos colaboradores, com atenção especial à saúde física, mental e social. Além disso, a política destaca a importância de ações preventivas contra acidentes e doenças ocupacionais, mantendo conformidade com requisitos legais e regulatórios.

441. O art. 13, inciso III, da Lei 13.303/2016, dispõe que as estatais promovam o desenvolvimento contínuo dos seus colaboradores, especialmente para cargos de gestão. A CMB inclui essa diretriz na sua política, ao estatuir que deve haver o aprimoramento das competências gerenciais e técnicas dos colaboradores, com ênfase em programas de treinamento e capacitação contínuos. Esse desenvolvimento está também atrelado a processos de avaliação de desempenho, de forma a alinhar o desenvolvimento dos colaboradores aos objetivos da empresa.

442. O Relatório de Gestão de 2023 reitera que a estrutura da gestão de pessoas da CMB abrange políticas de recursos humanos voltadas para o desenvolvimento, a retenção e a valorização dos seus colaboradores; e que, no último exercício financeiro, a empresa manteve seu foco na capacitação, no aprimoramento de competências e na adequação às exigências legais e regulatórias.

443. O Relatório menciona que a CMB priorizou a capacitação dos gestores e funcionários com foco em liderança, governança, conformidade (compliance), além de treinamentos específicos para as áreas técnicas relacionadas à produção de cédulas, moedas, selos e passaportes.

444. Segundo os gestores, a CMB conta com programas de treinamento e desenvolvimento contínuos para seus colaboradores, o que contribuiria para a melhoria das habilidades técnicas e de gestão. Ainda, de acordo com aquele Relatório, esses treinamentos estão alinhados aos objetivos estratégicos da empresa e são realizados com foco em: (i) sustentabilidade ambiental, em consonância com suas políticas ASG (Ambiental, Social e Governança); (ii) eficiência operacional e redução de desperdícios; (iii) adoção de novas tecnologias e digitalização de processos, como o projeto de transformação digital iniciado em 2023.

445. Os indicadores de desempenho evidenciariam que os investimentos em capacitação teriam resultado em melhorias nos níveis de produtividade e eficiência interna. Registrou-se também que o sistema de avaliação de desempenho para os gestores e demais funcionários da CMB inclui o compromisso com as metas e os resultados previamente estabelecidos pelo Conselho de Administração (CONSAD).

446. Os Relatórios de Auditoria 10/2023 e 23/2023 ratificam que a CMB realiza investimentos em capacitação contínua, especialmente em liderança, governança e conformidade, áreas técnicas e de produção. Em 2023, foram incluídos treinamentos focados em sustentabilidade ambiental, digitalização de processos e transformação digital. Esses programas estão em conformidade com o art. 13, inciso III, da Lei das Estatais, que determina o aprimoramento de competências gerenciais e técnicas. Os registros da AUDIT indicam que essas capacitações resultaram em ganhos de produtividade e eficiência operacional.

447. Sobre o tema, em resposta ao Ofício TCU 17/2024, a CMB informou, por meio do documento SEI 44235761 (peça 35, p. 147):

Seguem anexos os documentos referentes aos Itens:

- 1 alínea c: Registro de Treinamentos relacionados à lei 13303/2016, documento Sei 44234892.

-2 alínea d: Registro de Treinamentos relacionados à Ética e Integridade, documento Sei 44234968; Avaliações de reação (feedback participantes), documento Sei 44235056.

- 8 alínea b (relatórios de avaliação de desempenho), estes dados, pelo caráter confidencial, foram anexados ao processo sigiloso 18750.009708/2024-94; sobre a Metodologia utilizada, seguem manuais. formulários e cartilhas utilizadas no documento Sei 44248054; Sobre feedbacks no processo de avaliação, eles são realizados verbalmente entre gestor e empregado e há registro das justificativas para nota máxima e mínima na planilha anexa ao processo sigiloso supracitado. Vale ressaltar que

não houve avaliação de desempenho no ano de 2020, nem no primeiro semestre de 2021, por decisão da diretoria, visando remodelagem do processo de avaliação.

- 8 alínea c: Registro de Treinamentos Gerais realizados pela CMB, documento Sei 44235156; Avaliações de reação (feedback participantes), documento Sei 44235223; Avaliações de eficácia, documento Sei 44235299.

- 9 alínea c: Registro de Treinamentos relacionados a Políticas ambientais, documento Sei 44235426.

-10 alínea e: Registro de Treinamentos relacionados à Segurança da Informação, documento Sei 44235426; Avaliações de reação (feedback participantes), documento Sei 44235598; Avaliações de eficácia, documento Sei 44235687. (Grifou-se).

448. *A CMB também aduziu que adota práticas de gestão de pessoas, em conformidade com a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), no que diz respeito à transparência nas nomeações, seleção de executivos e avaliação dos comitês de elegibilidade e remuneração. A empresa possui Comitês Estatutários de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, responsáveis por supervisionar a adequação das políticas de gestão de pessoas e garantir que as normas de governança sejam aplicadas.*

449. *O Relatório de Gestão de 2023 observou que um dos focos da CMB é o planejamento de sucessão, para garantir a continuidade das operações sem interrupções em casos de aposentadoria ou saída de líderes e técnicos chave. Registrou ainda que os indicadores de turnover (taxa de rotatividade) da CMB são relativamente baixos, representando um indício de que a empresa tem conseguido reter seus talentos. A permanência dos colaboradores por períodos prolongados pode trazer uma maior estabilidade para o ambiente de trabalho, sendo um ponto positivo para a manutenção da expertise técnica necessária para a eficiência e a efetividade das operações.*

450. *Apesar das iniciativas já implementadas, o Relatório de Gestão 2023 identificou uma oportunidade de aprimoramento nas políticas de inclusão e diversidade. O Comitê de Equidade, criado em 2023, representou um avanço, mas a AUDIT recomendou que a CMB continue ampliando esforços para garantir um ambiente verdadeiramente inclusivo, fortalecendo a diversidade no quadro de colaboradores. Essa ação tem potencial para melhorar o engajamento e promover um ambiente de trabalho mais colaborativo e inovador.*

451. *Ainda sobre a avaliação da gestão de pessoal, conforme indicado no Relatório AUDIT nº 23/2023, foram analisadas práticas como concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade e o cumprimento da Resolução CGPAR nº 39/2022 (peça 35, p. 46 e ss.).*

452. *Em resumo, o referido relatório identificou diversas inconsistências na gestão de pessoal, a seguir enumeradas, e propôs as recomendações pertinentes: (1) Normativos da CMB em discordância com as diretrizes estabelecidas na Resolução CGPAR nº 48/2023, quanto às competências da Corregedoria e do CONSAD; (2) Empregado em período de férias realizou hora extra; (3) Empregado em regime de escala recebendo hora extra; (4) Pagamento indevido da verba DSR (descanso semanal remunerado em dobro); (5) Descanso semanal obrigatório usufruído indevidamente; (6) Ausência de mapeamento do perfil clínico dos empregados; (7) Ausência de previsão do abono extraordinário na NAD-020500/001 (Ausência ao Local de Trabalho e Licenças).*

453. *A AUDIT detectou deficiências no monitoramento do absenteísmo e na gestão de horas extras. Como resposta, a CMB adotou melhorias no sistema de controle de jornada, incluindo ajustes no pagamento do descanso semanal remunerado (DSR) e na regulamentação das horas extras. Essas ações visam reduzir custos associados a ausências e garantir um ambiente de trabalho mais produtivo e alinhado com a legislação.*

454. *A implementação do Comitê de Equidade e as revisões nas práticas de controle de jornada indicam um compromisso com a melhoria contínua, mas é fundamental que essas ações se consolidem para alcançar um ambiente de trabalho mais equilibrado e inclusivo.*

455. *Com base no acima exposto, **concluiu-se**, no Relatório Preliminar, que a gestão de pessoas da Casa da Moeda do Brasil é **parcialmente ineficiente**, sendo oportuna a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Fortaleça a gestão de pessoal, garantindo conformidade com normativos internos e legais, alinhamento às melhores práticas de governança corporativa e promoção de um ambiente de trabalho inclusivo, equitativo e produtivo.*

Comentários dos Gestores:

456. *Os responsáveis **acolheram** as considerações do controle externo e destacaram diversas medidas já adotadas para corrigir as inconsistências apontadas.*

457. *No que tange às políticas de inclusão e diversidade, informaram que a empresa assinou o Termo de Compromisso para obtenção do Sétimo Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça e aderiu ao Pacto Pró-Diversidade e Inclusão de Gênero e Raça proposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST). Além disso, aduziram que o Comitê de Equidade vem promovendo ações internas para fortalecer essas iniciativas.*

458. *Quanto às inconsistências identificadas no Relatório de Auditoria AUDIT 23/2023, a CMB esclareceu que algumas questões já foram corrigidas, como a atualização dos normativos internos para adequação à Resolução CGPAR nº 48/2023 e ajustes nos pagamentos indevidos de horas extras e descanso semanal remunerado. Outras ações ainda estão em andamento, como a revisão do Regulamento de Pessoal, que já passou por um Grupo de Trabalho e aguarda aprovação pela Diretoria Executiva e pelo CONSAD.*

459. *A empresa também informou que está em processo de contratação de uma empresa especializada para realizar um mapeamento de saúde mental, incluindo a elaboração de um **plano de ação** com medidas preventivas e educativas para melhorar o ambiente de trabalho. A previsão para o início dessa ação é abril de 2025.*

Análise:

460. *As informações complementares fornecidas demonstram que a CMB tem avançado na implementação de medidas corretivas para aprimorar sua gestão de pessoal, especialmente no que tange à adequação de normativos internos e às políticas de diversidade e inclusão. A adesão ao Sétimo Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça e ao Pacto Pró-Diversidade e Inclusão de Gênero e Raça reflete um compromisso institucional com a equidade, enquanto o Comitê de Equidade atua no fortalecimento dessas iniciativas dentro da empresa.*

461. *Além disso, a regularização de pagamentos indevidos de horas extras e descanso semanal remunerado indica um esforço para garantir conformidade com a legislação e minimizar passivos trabalhistas. A atualização dos normativos internos para adequação à Resolução CGPAR nº 48/2023 é outro ponto positivo, evidenciando uma atuação proativa para alinhar a gestão de pessoal às diretrizes do setor público.*

462. *Contudo, algumas fragilidades ainda persistem e demandam monitoramento contínuo. A revisão do Regulamento de Pessoal, que já passou por um Grupo de Trabalho, segue pendente de aprovação pela Diretoria Executiva e pelo CONSAD, o que pode impactar a padronização e o aprimoramento das diretrizes internas de gestão de pessoal. Da mesma forma, a contratação de uma empresa para o mapeamento de saúde mental dos colaboradores é uma iniciativa relevante, mas sua implementação efetiva só está prevista para abril de 2025. O sucesso dessa medida dependerá da sua execução adequada e do comprometimento da CMB em adotar ações concretas com base nos resultados obtidos.*

463. *Dessa forma, embora a CMB tenha demonstrado avanços significativos, a recomendação original para fortalecer a gestão de pessoal continua necessária. O monitoramento da implementação das ações pendentes é essencial para garantir que as medidas corretivas sejam finalizadas e que a empresa alcance um patamar mais elevado de eficiência na administração de seus recursos humanos. Assim, **a recomendação deve ser mantida** no Relatório Final de Auditoria **para o monitoramento da efetividade das ações em curso**.*

Subquestão 3.8 - Os contratos de fornecimento de serviços são administrados de modo a evitar sobrepreço ou superfaturamento? (art. 31).

Subquestão 3.12 - A declaração de necessidade de compra, o motivo da escolha do fornecedor e os preços pactuados nas aquisições de bens e serviços são razoáveis?
Subquestão 3.15 - Os processos de compra direta são instruídos com a caracterização da situação emergencial ou calamitosa (quando é o caso), a razão da escolha do fornecedor ou do executante e a justificativa do preço? (art. 30, § 3º, 32, inciso II).

Achado 3.8.1 - Deficiências na gestão dos contratos de compras e serviços.

464. *Preliminarmente, registra-se que as subquestões de auditoria 3.8, 3.12 e 3.15 foram examinadas em conjunto, dada a conexão.*

465. *O art. 37 da Constituição Federal de 1988 preconiza que "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".*

466. *Esses princípios constitucionais devem guiar os processos de aquisição de bens e serviços. A administração deve agir com lisura e transparência, justificando adequadamente a necessidade de compra e o motivo da escolha do fornecedor. Demais disso, o princípio da eficiência exige que os bens e serviços sejam adquiridos pelo melhor custo-benefício, garantindo que os preços pactuados sejam razoáveis e vantajosos para a administração.*

467. *Não bastasse, o art. 28 da Lei 13.303/2016 define que os contratos e aquisições devem observar os princípios da economicidade e eficiência, garantindo que a declaração de necessidade de compra seja feita com base em critérios técnicos que justifiquem a contratação.*

468. *Adicionalmente, o art. 30 da Lei das Estatais, adiante transcrito, estipula que as aquisições devem ser precedidas de pesquisa de preços, para garantir que os preços pactuados sejam razoáveis e compatíveis com os valores de mercado. Além disso, no caso de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação), o motivo da escolha do fornecedor deve estar devidamente justificado.*

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:
I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;
II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico.
§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
§ 2º Na hipótese do caput e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado, pelo órgão de controle externo, sobrepreço ou superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado quem houver decidido pela contratação direta e o fornecedor ou o prestador de serviços.
§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;
III - justificativa do preço.

469. *O caput do artigo 31 da Lei 13.303/2016 define que as licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista têm como objetivo a **seleção da proposta mais vantajosa**, considerando o ciclo de vida do objeto, o que significa que os custos de manutenção e operação também devem ser considerados para além do preço inicial de aquisição.*

470. *O dispositivo legal estabelece que os processos devem observar os princípios da impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e julgamento objetivo.*

471. *Assim, a contratação pública deve ser realizada de forma transparente, ética e eficiente, promovendo o uso responsável dos recursos, em razão do interesse público, evitando práticas de sobrepreço e superfaturamento.*

472. *O parágrafo primeiro do art. 31 da Lei das Estatais define, de forma objetiva, as condições que configuram sobrepreço e superfaturamento.*

473. *O sobrepreço (inciso I) ocorre quando os preços orçados para a licitação ou contratados são expressivamente superiores aos preços de mercado. Pode se referir ao valor unitário de um item, quando a contratação é por preços unitários, ou ao valor total do objeto, em contratações globais ou empreitadas. Esse conceito visa assegurar que os valores praticados estejam de acordo com os de mercado, evitando a aquisição de bens ou serviços com preços acima do razoável.*

474. *O superfaturamento (inciso II) se caracteriza pelo dano ao patrimônio da empresa pública ou sociedade de economia mista e é exemplificado em quatro situações:*

a) *medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas, gerando pagamentos indevidos;*
b) *deficiência na execução de obras ou serviços de engenharia que comprometa a qualidade, vida útil ou segurança, prejudicando o desempenho do projeto;*
c) *alterações no orçamento que desequilibrem o instrumento jurídico em favor do contratado, permitindo lucros indevidos;*
d) *modificações financeiras que gerem recebimentos antecipados, distorção no cronograma físico-financeiro, prorrogações de prazo injustificadas com custos adicionais, ou reajustes irregulares.*

475. *O segundo parágrafo exige que o orçamento de referência para obras e serviços de engenharia seja baseado em preços menores ou iguais à **mediana** dos custos unitários no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) para construções civis e no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) para obras rodoviárias. Essa medida visa a padronização e o controle dos custos, evitando que preços inflacionados sejam utilizados como base para licitações. Além disso, é determinado que as peculiaridades geográficas sejam consideradas, uma vez que essas podem impactar significativamente os preços de insumos e serviços.*

476. *O terceiro parágrafo prevê que, quando não for possível definir os custos conforme o § 2º, a estimativa de custo global poderá ser baseada em outras fontes, como tabelas de referência de órgãos públicos federais, publicações especializadas, bancos de dados específicos do setor ou pesquisa de mercado. Essa flexibilização permite que, diante de situações em que os sistemas Sinapi ou Sicro não atendam às especificidades da contratação, seja possível recorrer a alternativas confiáveis para a definição do orçamento, sempre com o cuidado de manter a transparência e o respeito ao mercado.*

477. *O quarto parágrafo permite que empresas públicas e sociedades de economia mista utilizem o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para receber propostas e projetos de empreendimentos que atendam necessidades previamente identificadas. O PMI é uma ferramenta que incentiva o setor privado a contribuir com ideias e estudos para a realização de projetos públicos. Esse procedimento pode trazer inovação e viabilizar soluções eficientes, aproveitando o conhecimento*

e a experiência do setor privado em determinados setores.

478. *No quinto parágrafo, estabelece-se que o autor ou financiador do projeto pode participar da licitação para execução do empreendimento e, caso não vença, poderá ser ressarcido pelos custos aprovados pela empresa pública ou sociedade de economia mista. Esse ressarcimento é condicionado à cessão de direitos, conforme o art. 80 da Lei das Estatais. Essa previsão visa estimular o desenvolvimento de projetos por interessados que possam ter um papel relevante na execução do objeto licitado, ao mesmo tempo que assegura que, se a proposta do autor do projeto não for a mais vantajosa, a empresa pública ou sociedade de economia mista ainda pode aproveitar os estudos realizados, mediante ressarcimento.*

479. *Dessa forma, em resumo, o art. 31 da Lei das Estatais estabelece diretrizes rigorosas para garantir a **eficiência** e a **economicidade** nas licitações e contratos realizados por empresas públicas e sociedades de economia mista, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma transparente e vantajosa. Os conceitos de sobrepreço e superfaturamento são bem definidos para evitar perdas financeiras, enquanto as disposições sobre o orçamento de referência e a possibilidade de utilizar o PMI ampliam as ferramentas para uma contratação mais eficiente e moderna. Assim, o artigo reforça o compromisso com a legalidade, a moralidade e a sustentabilidade na administração pública, incentivando a busca por soluções inovadoras e competitivas.*

480. *Não bastasse, o artigo 32, inciso II, da Lei das Estatais, destaca a necessidade de garantir a **razoabilidade** e a **justificativa dos preços** em aquisições de bens e serviços pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. Assim, a escolha do fornecedor e os preços pactuados devem ser baseados em uma declaração formal da necessidade de compra.*

481. *A empresa deve demonstrar que o motivo da escolha do fornecedor é justificável e que os preços pactuados são condizentes com os de mercado, em homenagem aos princípios da eficiência, da economicidade e da transparência, evitando o superfaturamento e a contratação sem justificativa de empresas não capacitadas.*

482. *O Decreto 9.507/2018 traz um maior detalhamento sobre os procedimentos que devem ser seguidos para garantir a conformidade com esses princípios, incluindo a necessidade de avaliação de propostas concorrentes e a demonstração de que os contratos celebrados são os mais vantajosos para a administração pública, com justificativas de preço baseadas em estudos ou consultas de mercado.*

483. *O art. 19 do Decreto 9.507/2018 reforça a importância de que as contratações ocorram de forma planejada, com base na real necessidade da empresa e nos objetivos estratégicos da organização.*

484. *Já o art. 23 do mencionado Decreto trata da pesquisa de preços e ressalta que a escolha do fornecedor deve ser precedida de uma avaliação de mercado, assegurando que os preços pactuados estejam de acordo com os usualmente praticados.*

485. *Portanto, em resumo, os dispositivos da Constituição Federal, da Lei das Estatais e do seu decreto regulamentador exigem que os processos de aquisição de bens e serviços sejam guiados pela transparência, justificativa técnica e razoabilidade econômica. A declaração de necessidade de compra deve ser fundamentada; o motivo da escolha do fornecedor deve estar devidamente justificado; e os preços pactuados devem ser razoáveis, com base em estudos de mercado que assegurem o uso eficiente dos recursos públicos.*

486. *No **mérito**, a avaliação da gestão dos contratos de fornecimento de serviços da CMB indica deficiências nos controles internos e oportunidades de melhoria.*

487. *A Auditoria Interna da empresa identificou diversas falhas na gestão dos contratos de compras e serviços, com riscos de direcionamento das licitações, sobrepreço e superfaturamento, propondo as recomendações pertinentes, as quais foram ou estão sendo implementadas pelas áreas competentes.*

488. *No Relatório AUDIT 23/2022, foi constatado que em algumas contratações diretas e licitações da CMB, as informações disponíveis sobre os preços eram insuficientes para permitir uma análise detalhada de conformidade com os preços de mercado. Essa falta de dados adequados*

comprometeu a transparência e dificultou a avaliação de possíveis sobrepreços, elevando o risco de práticas inadequadas, como direcionamento ou superfaturamento de contratos, contrariando os princípios da economicidade e eficiência exigidos pela Lei 13.303/2016 (peça 38, p. 1050 e ss.).

489. *Questionada sobre as medidas adotadas, a CMB informou que passou a incluir múltiplas cotações e a realizar análises críticas de preços nos processos de contratação, buscando garantir que os valores estejam alinhados com os padrões do mercado.*

490. *No Relatório AUDIT 09/2023, por exemplo, que examinou a contratação de serviços de manutenção e monitoramento da qualidade do ar, além da limpeza de dutos e coifas de cozinha, foram destacados os seguintes achados (peça 38, p. 1098 e ss.):*

*(i) **Fragilidade na pesquisa de preços**: registrou-se que a pesquisa de preços inicial utilizou empresas com vínculos familiares, o que compromete a imparcialidade e a correta apuração dos valores de mercado. Para corrigir as falhas nas pesquisas de preços, a AUDIT recomendou reforçar o controle da segregação de funções. A CMB informou ainda que foi determinada à Corregedoria (CORREG) a **apuração de responsabilidade do Supervisor** da Seção de Manutenção Predial (SEMAP), em virtude da pesquisa de preços realizada com três empresas do mesmo núcleo societário/familiar, para formação do preço de referência para a contratação da prestação dos serviços;*

*(ii) **Ausência de segregação de funções**: identificou-se que um dos supervisores participou de todas as etapas do processo, o que aumenta o risco de conflito de interesses. A AUDIT recomendou a expedição de "um documento, em conjunto com o DEGEC, orientando todas as áreas da CMB sobre a necessidade de observar o princípio da segregação de funções, destacando a importância de designar diferentes empregados para etapas do processo de contratação, bem como nos casos em que a segregação de funções não seja possível, orientar para que sejam estabelecidas salvaguardas adequadas". Como medida corretiva, a CMB informou a publicação da Circular nº 15/2023, abaixo transcrita, contendo as diretrizes recomendadas pela AUDIT, quando da contratação de compras e serviços.*

CIR.DEGOV 015/2023
Segregação de Função
10/07/2023
O Superintendente do Departamento de Governança Corporativa e o Superintendente do Departamento de Contratações, no uso de suas atribuições e, Considerando a recomendação da Auditoria Interna, em seu Relatório nº 09/2023, no sentido de orientar sobre a observância do princípio da segregação de funções na etapa de elaboração de orçamento preliminar a que se refere o artigo 8º, ou da pesquisa de preços para justificativa da vantajosidade da prorrogação dos instrumentos contratuais, do art. 139, ambos do Regulamento de Licitações e Contratos da CMB - RLC;
COMUNICA:
*1. **Sempre que possível**, a elaboração de orçamento preliminar para instrução de processo de contratação deve ser realizada por empregado que não tenha relação direta com a fiscalização do contrato;*
2. A mesma orientação mencionada no item 1 deve ser aplicada na hipótese de pesquisa de preços realizada com a finalidade de demonstrar a vantajosidade de prorrogação de um contrato (artigo 139 do RLC).
3. Quando não for possível a aplicação dos itens acima, recomenda-se que o orçamento preliminar ou pesquisa de preços sejam validados pelo gerente da área demandante e respectivo superintendente.
4. Quaisquer dúvidas sobre o processo de contratação poderão ser dirimidas na seção específica da área de contratações. (Grifou-se)

491. *Observa-se que a expressão "sempre que possível", presente na Circular DEGOV 015/2023, compromete a clareza e a objetividade da orientação normativa, especialmente em um tema*

tão crítico quanto a segregação de funções. Esse termo pode gerar interpretações subjetivas e inconsistentes, permitindo flexibilidades que enfraquecem os controles internos e aumentam os riscos de falhas, conflitos de interesse ou fraudes no processo de contratação.

492. *Ao invés de estabelecer uma diretriz clara e obrigatória, a expressão introduz uma condição que depende da percepção ou do julgamento individual, dificultando a fiscalização e o cumprimento uniforme da norma. Em contextos relacionados à elaboração de orçamentos preliminares ou à pesquisa de preços — ambos fundamentais para evitar direcionamento, sobrepreço ou superfaturamento — a indefinição pode ser utilizada para justificar práticas inadequadas ou até mesmo negligências no processo.*

493. *Assim, seria mais apropriado substituir a expressão por diretrizes específicas que deixem claro em que circunstâncias e com quais justificativas devidamente documentadas a exceção seria aceitável. Isso fortaleceria os controles internos e garantiria maior alinhamento aos princípios de eficiência, economicidade e transparência previstos na Lei das Estatais.*

494. *Não bastasse, no Relatório AUDIT 11/2023, a Auditoria Interna identificou **deficiências no planejamento das demandas** das áreas da Casa da Moeda do Brasil (CMB). A auditoria observou que cerca de 60% dos processos de contratação não estavam sendo encaminhados ao Departamento de Compras (DEGEC) dentro dos prazos estipulados pela Circular DIGES 003/2020, que estabelece acordos de nível de serviço (ANS) para garantir a tempestividade das demandas (peça 35, p. 1024 e ss.).*

495. *Para combater essa deficiência, a Auditoria Interna recomendou uma ação colaborativa entre o DEGEC e o Departamento de Tecnologia da Informação (DETIC), com o objetivo de desenvolver uma solução tecnológica para a gestão do Plano Anual de Contratações (PAC), que possui um volume de aquisições anual próximo a R$ 1 bilhão. A proposta inclui o estabelecimento de responsabilidades e prazos entre os departamentos envolvidos, visando organizar e automatizar o controle das demandas e reduzir os atrasos. Essa recomendação (nº 1547068), no entanto, ainda não havia sido implementada até 31 de maio de 2024 (peça 23, p. 44).*

496. *A implementação dessa solução tecnológica seria crucial para otimizar a gestão das contratações, minimizar atrasos e garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos, aumentando a eficiência dos processos internos e o alinhamento com as normas de planejamento e execução de contratos.*

497. *Em resumo, a análise realizada pela Auditorias Interna da empresa, especialmente nos Relatórios AUDIT 23/2022, 09/2023 e 11/2023, revelou que a CMB apresenta **fragilidades nos controles internos para a adequada gestão dos contratos de compras e serviços**, expondo a empresa a riscos de direcionamento dos certames, sobrepreço e superfaturamento, dentre outros. A principal causa das deficiências encontradas é a falta de controles internos robustos e informatizados.*

498. *Os relatórios destacaram falhas nas práticas de pesquisa de preços, uso inadequado de fornecedores relacionados, ausência de segregação de funções, alterações contratuais sem justificativas adequadas, deficiências no planejamento das demandas e outras. A CMB informou que foram adotados critérios mais rigorosos para evitar a inclusão de fornecedores relacionados, promovendo a competitividade e a transparência; implementou checklists e sistemas de controle de segregação de funções para minimizar o risco de sobrepreço e superfaturamento, devido a possíveis conluios entre os envolvidos; orientou a área responsável a justificar formalmente e de modo adequado as alterações contratuais; e trabalha em um cronograma para implantar a informatização do PAC.*

499. *Verifica-se ainda que as respostas da empresa são principalmente reativas, com a implementação de ações corretivas após as auditorias internas apontarem deficiências, o que sinaliza uma **gestão de riscos inadequada**.*

500. *A atuação essencialmente reativa compromete a capacidade da CMB de administrar seus contratos de compras e serviços de forma eficiente e prevenir danos financeiros ao patrimônio da empresa pública. Os controles implementados até o momento, como checklists e reforço de*

segregação de funções, embora relevantes, não demonstraram ser suficientes para assegurar uma gestão eficiente dos contratos de compras e serviços.

501. *A eficiência na gestão dos contratos de compras e serviços está diretamente ligada à robustez dos sistemas de controle, especialmente em uma organização como a Casa da Moeda do Brasil, onde a transparência, a economicidade e a mitigação de riscos como direcionamento, sobrepreço e superfaturamento são fundamentais. Um sistema de controle eficiente permite o monitoramento detalhado e em tempo real das etapas de contratação, desde a definição das necessidades até a execução dos serviços ou a entrega dos bens adquiridos, assegurando que todas as operações estejam alinhadas aos princípios da boa governança e aos requisitos estabelecidos pela Lei das Estatais.*

502. *Indícios apontam que os sistemas informatizados da Casa da Moeda do Brasil apresentam limitações para cumprir integralmente esses requisitos. Inclusive, no Relatório AUDIT 11/2023, como visto, a Auditoria Interna propôs o desenvolvimento de uma solução tecnológica para a gestão do Plano Anual de Contratações (PAC), dado o considerável volume anual de aquisições.*

503. *Sem um sistema ERP com módulos atualizados que atendam às demandas de monitoramento contínuo e integração dos dados contratuais, a organização fica mais exposta a falhas de controle, o que pode resultar em contratações menos vantajosas e riscos operacionais elevados. A ausência de funcionalidades específicas para auditoria e rastreamento de tipologias de fraude, por exemplo, dificulta a prevenção de práticas inadequadas e a implementação de melhorias com base nos achados das auditorias internas.*

504. *Investir na atualização e otimização do sistema ERP/TOTVS utilizado pela CMB é uma necessidade estratégica. Módulos que permitam o cruzamento de dados, alertas de conformidade e o acompanhamento de métricas de mercado possibilitariam maior precisão e agilidade nos processos, contribuindo para decisões mais informadas e redução dos riscos. O aprimoramento do ERP também capacitaria a CMB a responder de forma proativa às questões levantadas em auditorias, transformando o sistema em uma ferramenta de compliance ativa e preventiva.*

505. *Assim, a eficiência da gestão de contratos não depende apenas de práticas e políticas de controle, mas, sobretudo, de sistemas de controle modernos e adaptados às exigências legais e operacionais da organização.*

506. *Ante o exposto, foram propostas, no Relatório Preliminar, as seguintes recomendações à CMB:*

***Recomendação**: Promova o fortalecimento dos controles internos para a gestão de contratos de compras e serviços, assegurando o monitoramento contínuo e integrado por sistemas informatizados que permitam maior transparência e eficiência, mitigando riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento.*

***Recomendação**: Estabeleça diretrizes claras e obrigatórias para a segregação de funções, eliminando termos vagos como a expressão "sempre que possível", utilizada na Circular DEGOV 015/2023; e assegure que qualquer exceção seja devidamente justificada e documentada, alinhando os processos aos princípios da economicidade, eficiência e transparência previstos na Lei das Estatais.*

Comentários dos Gestores:

507. *Os responsáveis reconheceram os apontamentos da auditoria externa e informaram que diversas providências foram adotadas para aprimorar a gestão dos contratos de compras e serviços.*

508. *Inicialmente, destacaram o **desenvolvimento de uma solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC)**. A CMB recomendou a articulação entre o Departamento de Compras (DEGEC) e o Departamento de Tecnologia da Informação (DETIC) para a implementação de um sistema informatizado que otimize a gestão do PAC. A solução tem como objetivo garantir maior controle, transparência e eficiência na administração do volume expressivo de contratações da empresa. De acordo com a CMB, o projeto foi inserido como meta do diretor responsável e está previsto para ser concluído em 2025.*

509. *Os gestores informaram ainda acerca da **revogação da Circular DEGOV 015/2023**. A*

CMB atendeu à recomendação da auditoria externa e eliminou a expressão ambígua "sempre que possível" na norma sobre segregação de funções. A diretriz foi substituída pela ***nova Circular DEGOV 002/2025, de 13/1/2025****, que, segundo a empresa, estabelece critérios mais claros e obrigatórios para garantir a imparcialidade nas etapas de contratação. Em razão disso, considera-se desnecessária, neste Relatório Final, a segunda proposta recomendação, por perda de objeto.*

510. *Destacaram também o* ***refinamento dos procedimentos de pesquisa de preços****. A empresa alega que foram adotados critérios mais rigorosos para evitar a inclusão de fornecedores vinculados entre si, reduzindo os riscos de conluio e direcionamento nas licitações. Demais disso, a CMB aduziu que implementou checklists e reforçou os sistemas de controle interno para minimizar a possibilidade de sobrepreço e superfaturamento.*

511. *Não bastasse, a empresa reconheceu a necessidade de um planejamento mais eficiente para a formalização dos contratos. O Departamento de Compras foi orientado a seguir prazos mais rigorosos e justificar formalmente alterações contratuais.*

Análise:

512. *As informações apresentadas demonstram que a CMB tem adotado medidas corretivas para sanar as deficiências identificadas na gestão dos contratos de compras e serviços. A revogação da Circular DEGOV 015/2023 e sua substituição por diretrizes mais claras sobre segregação de funções representa um avanço relevante no fortalecimento dos controles internos. No entanto, alguns processos de trabalho ainda demandam melhorias.*

513. *A implementação de solução tecnológica adequada para o PAC ainda está em fase de desenvolvimento e tem previsão de conclusão ao longo do ano de 2025, o que significa que os processos manuais continuarão a representar riscos até a sua efetiva mitigação, com a operacionalização do sistema.*

514. *Embora a empresa tenha destacado um reforço nos controles sobre pesquisas de preços, ainda não há informações detalhadas sobre a eficácia dessas novas diretrizes na prevenção de irregularidades como sobrepreço e direcionamento.*

515. *A necessidade de melhorias contínuas no planejamento e gestão dos contratos permanece evidente, sendo a implantação de controles informatizados adequados para a gestão dos contratos uma das medidas mais eficazes. Dessa forma,* ***mantém-se a seguinte proposta de recomendação****, com os ajustes pertinentes:*

Recomendação*: Promova o fortalecimento dos controles internos para a gestão de contratos de compras e serviços, assegurando o monitoramento contínuo e integrado por sistemas informatizados que permitam maior transparência e eficiência, mitigando riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento. Além disso, acompanhe e assegure a implementação efetiva da solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC), garantindo que sua conclusão ocorra dentro do prazo previsto e que sua operacionalização atenda às necessidades de controle e mitigação de riscos na administração dos contratos.*

Achado 3.8.2 - Riscos associados ao Scorpios e à possível reativação do Sicobe.

516. *O contrato do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) e a reativação, nos moldes originários, do Sistema de Controle de Bebidas (Sicobe) apresentam diversos riscos que comprometem a transparência e a economicidade para a Casa da Moeda do Brasil (CMB) e para a Receita Federal do Brasil (RFB), conforme previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016. Esses riscos são intensificados pelas evidências colhidas no passado de direcionamento de licitações, falta de competitividade, dependência tecnológica e potenciais práticas de sobrepreço e superfaturamento.*

517. *Investigações realizadas nas Operações Esfinge e Vícios da Polícia Federal indicaram que os processos licitatórios foram desenhados para favorecer as empresas Sicpa e Ceptis, o que reduziu a competitividade e limitou a obtenção de propostas vantajosas. É senso comum que o direcionamento dos contratos, com especificações técnicas ajustadas para beneficiar fornecedores*

*específicos, representa um **risco elevado de sobrepreço**, dado que a CMB deixou de contar com alternativas de mercado que poderiam resultar em menores preços e melhores condições contratuais.*

518. *A relação de dependência tecnológica estabelecida com a Sicpa e, posteriormente, com a Ceptis trouxe **risco de superfaturamento e perda de autonomia** para a CMB. Essa dependência tecnológica cria uma vulnerabilidade crítica, que facilita práticas de superfaturamento e restringe a possibilidade de explorar outras opções no mercado.*

519. *Essa corte apurou, no âmbito das fiscalizações realizadas, que os contratos do Sicobe e Scorpios foram repetidamente prorrogados e aditivados sem justificativas técnicas adequadas, expondo a CMB a um aumento de custos injustificado. A falta de análise técnica para essas alterações contratuais indica práticas contrárias ao princípio da economicidade e sugere a possibilidade de sobrepreço, uma vez que os valores contratados ultrapassaram os preços de mercado sem uma justificativa clara de benefício ou melhoria na prestação do serviço.*

520. *Os contratos relacionados ao Sicobe e Scorpios representam um impacto financeiro significativo, com valores que ultrapassam a casa dos bilhões de reais. As investigações resultaram em ações cautelares do Tribunal de Contas da União (TCU), que determinou o bloqueio de bens das empresas envolvidas, para garantir o ressarcimento dos prejuízos aos cofres públicos. Essa exposição **ameaça a credibilidade institucional da CMB**, potencializando os riscos de danos ao patrimônio público.*

521. *O TCU recomendou à CMB a realização de novas licitações para contratação dos sistemas Sicobe e Scorpios, com vistas a garantir maior competitividade e transparência. Além disso, o tribunal estabeleceu medidas cautelares para restringir os pagamentos às empresas envolvidas, limitando-os aos custos efetivamente comprovados e suspendendo novos investimentos nos contratos vigentes. Essas recomendações tiveram visaram mitigar os riscos de sobrepreço e assegurar uma gestão contratual alinhada com os princípios de probidade, economicidade e eficiência.*

522. *As fiscalizações do TCU culminaram na Tomada de Contas Especial TC 019.001/2020-7, em curso nesta Corte, que apura **débitos bilionários** da Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda. (CNPJ 42.596.973/0001-85), da Ceptis Indústria e Comércio de Tintas e Sistemas S.A. (CNPJ 28.721.821/0001-36) e de pessoas físicas envolvidas no suposto esquema de corrupção e fraude, incluindo Charles Nelson Finkel (CPF 527.588.778-72), Marcelo Fisch de Berredo Menezes (CPF 491.888.101-78) e Mariângela Defeo Menezes (CPF 398.763.571-15).*

523. *Na seara penal, observa-se que, em setembro de 2023, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve a decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), que **absolveu os três réus** acima identificados, acusados de corrupção no contexto da **Operação Vícios**.*

524. *O TRF2, ao julgar as ações penais, apontou ilegalidades nas investigações e no processo judicial (como a quebra do sigilo fiscal dos suspeitos sem autorização judicial e o aproveitamento de depoimento colhido em processo conexo sem a participação da defesa), o que comprometeu a validade das provas e o devido processo legal, na visão do Poder Judiciário. A absolvição teve como fundamentos exclusivamente questões processuais (peça 30, p. 1706).*

525. *Recentemente, várias notícias jornalísticas foram publicadas sobre a possível reativação do Sicobe, cujo contrato anterior, descontinuado há anos, gerou parte dos débitos bilionários apurados na Tomada de Contas Especial TC 019.001/2020-7 (peça 30, p. 1724 e ss.).*

526. *Em 3/9/2024, a Receita Federal do Brasil (RFB) emitiu uma Nota de esclarecimento sobre o tema, alegando inclusive pressão [política] para a reativação do Sicobe, de cujo inteiro teor é oportuna a transcrição (peça 30, p. 1727-1728):*

Nota de esclarecimento sobre reportagem publicada na Folha de São Paulo

A respeito de notícia veiculada pela coluna Painel S.A da Folha de São Paulo, a Receita Federal esclarece:

1. A secretária-adjunta não participa das discussões relativas ao SICOBE, a cargo exclusivo da subsecretaria de Fiscalização e do grupo formado nos termos da Portaria RFB nº 329/2023 e Portaria de Pessoal RFB nº 148/2024;
2. Não se vislumbra o que poderia ser vazado por quem quer que seja, já que todas as discussões foram feitas em audiência pública gravada e o grupo de trabalho é autônomo, com ***prazo para conclusão dos trabalhos em dezembro de 2024****;*
3. Qualquer acusação de crime ou de ilícito dessa natureza é imediatamente objeto de investigação por meio da Corregedoria do MF ou da própria RFB, em relação a qualquer servidor, independentemente de cargo ou função que ocupe, de modo que o relatado na matéria será imediatamente apurado;
4. A instituição resguarda e defende o direito da secretária-adjunta tomar por meio da AGU as medidas cabíveis contra aqueles que fizeram as acusações, para que provem o seu teor ou respondam por isso.
5. A Receita esclarece que o repórter autor da matéria citada procurou o órgão pela primeira vez, referindo-se a acusações envolvendo suposto concorrente da SICPA, ***no dia 14/08/2023, exatamente quando o TCU concluía o julgamento pelo religamento do SICOBE****. Voltou ao tema ontem, dia 02/09/2024, coincidindo com a semana em que vence o prazo para eventual recurso contra essa decisão (embargos de declaração).*
6. Por fim, ***a Receita Federal informa que qualquer decisão relativa ao SICOBE será tomada com base em fundamentação estritamente técnica e que atenda o interesse público****. O respeito e acatamento às decisões do Tribunal de Contas da União não impedem o exercício pleno do contraditório em todas as instâncias e esferas, sob orientação da advocacia pública da União.*
Entenda o caso
Desde o início desta gestão, em 2023, ficou evidente a ***forte pressão para religamento do sistema denominado SICOBE****, de controle de produção de bebidas, envolto em acusações contra os responsáveis pelo ligamento e contra aqueles que determinaram seu posterior desligamento há aproximadamente oito anos, conforme apuração do Tribunal de Contas da União.*
A SICPA, uma empresa suíça, foi contratada pela Casa da Moeda sem licitação para instalar e operar o SICOBE, como ferramenta para fiscalização dessa indústria.
O custo do religamento é estimado em R$ 1,8 bilhão anuais*, para uma arrecadação tributária de aproximadamente R$ 13 bilhões em 2023. Esse valor, a ser integralmente custeado com recursos da seguridade social (há abatimento no PIS/Cofins) é* ***superior a tudo que a Receita Federal gasta com todos os demais sistemas que controlam toda a arrecadação federal****. É superior ao orçamento de diversos Ministérios do Governo Federal, daí o cuidado na análise quanto ao religamento.*
A SICPA e a subsidiária brasileira firmaram acordo de leniência para devolver mais de R$ 700 milhões aos cofres públicos*. Um servidor da Receita foi alvo de operação da Polícia Federal e demitido no contexto de eventos ligados à Casa da Moeda. A SICPA foi também condenada pela Justiça Suíça, seu país de origem, por atos de* ***corrupção*** *em diversos países, inclusive no Brasil.*
Por todo esse contexto, a Receita Federal realizou audiência pública em agosto de 2023, tendo convidado a Casa da Moeda, empresas interessadas, parlamentares, Tribunal de Contas e Ministério Público entre outros, e formou grupo de trabalho para receber todas as sugestões e denúncias, de modo a instruir e fundamentar a decisão do órgão. Na abertura da audiência pública, o Secretário da Receita Federal deixou claro que qualquer sugestão e diálogo com empresas passaria a ser feito exclusivamente por meio desse grupo de trabalho, sendo que eventuais denúncias deveriam ser feitas por escrito diretamente à Corregedoria do órgão.
Categoria
Gestão Pública

527. ***Essa equipe de fiscalização ratifica a opinião da RFB, no sentido de que a reativação do Sicobe, ao custo estimado de R$ 1,8 bilhão anuais, é antieconômica****, e, portanto,* ***não*** *estaria alinhada ao disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal, c/c os artigos 31 da Lei*

13.303/2016, ora em exame.

528. *Ainda, segundo a RFB, o grupo de trabalho constituído para tratar a matéria deveria apresentar o seu parecer até o final de dezembro de 2024.*

529. *A questão é complexa, pois, se, de um lado, a reativação do Sicobe poderia garantir receitas importantes para a continuidade dos negócios da Casa da Moeda do Brasil, dada a queda na demanda por cédulas físicas, como visto no Achado 3.1.2, de outro lado, assiste razão à RFB quanto à antieconomicidade do controle exercido àquele elevado custo estimado, sendo provável que parcela deste seja repassado aos consumidores finais, com impacto no setor de bebidas e na inflação.*

530. *Dadas as considerações acima, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte* ***recomendação*** *à CMB:*

Recomendação*: Reavalie a viabilidade econômica, operacional e estratégica dos contratos relacionados ao Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) e à possível reativação do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe), considerando os riscos identificados de direcionamento, dependência tecnológica, sobrepreço e superfaturamento. Assegure que quaisquer decisões estejam alinhadas aos princípios da economicidade, eficiência e probidade administrativa, previstos na Constituição Federal e na Lei das Estatais, promovendo análises fundamentadas, transparentes e que garantam o melhor interesse público.*

Comentários dos Gestores:

531. *Por meio do Departamento de Produtos Rastreáveis e Inovação (DESER), os responsáveis apresentaram uma série de argumentos em resposta ao Achado 3.8.2 do Relatório Preliminar de Fiscalização do TCU, que trata dos riscos associados ao Sistema SCORPIOS e à possível reativação do SICOBE. Os pilares da manifestação da CMB são a defesa da* ***regularidade da parceria contratual*** *com a Sicpa América do Sul S.A.; a* ***ausência de evidências concretas de irregularidades****; e a* ***necessidade de reavaliação das conclusões do TCU*** *à luz da documentação fornecida (peça 46, p. 11-14).*

532. *Inicialmente, a CMB destacou que o relatório do TCU não apresenta evidências tangíveis de irregularidades na gestão do SCORPIOS ou na possível reativação do SICOBE. Os gestores reforçaram que a formação e a gestão da parceria com a Sicpa América do Sul S.A. foram conduzidas dentro dos princípios de compliance, transparência e integridade, buscando aprimorar continuamente as práticas de governança. Nesse contexto, enfatizaram que a auditoria do TCU poderia se beneficiar de uma análise mais aprofundada dos documentos apresentados, os quais demonstrariam a regularidade da gestão contratual e a efetividade das medidas de controle adotadas.*

533. *A CMB também argumentou que o Ofício nº 17/2024-TCU/AudBancos/Brasília-DF, de 19 de julho de 2024, não solicitou informações específicas sobre o SICOBE. Segundo os gestores, caso tais informações tivessem sido requisitadas, a empresa as teria fornecido prontamente, permitindo uma avaliação mais detalhada da questão. Com isso, a CMB sustentou que a ausência de solicitação formal pode ter resultado em conclusões imprecisas no relatório de auditoria.*

534. *Outro ponto central da argumentação da CMB diz respeito às alegações de dependência tecnológica e possíveis sobrepreços. A empresa afirmou que essas preocupações, mencionadas no relatório do TCU, carecem de vinculação mais explícita com evidências materiais.*

535. *Para contrapor tais alegações, a CMB destacou que disponibilizou todos os documentos pertinentes dos últimos cinco anos, a partir de 1º de janeiro de 2020, incluindo: (i) Termo de Parceria Pharos, que estabelece a cooperação tecnológica com a Sicpa América do Sul S.A.; Contrato de Parceria Pharos, cujo objeto inclui a implantação e manutenção de sistemas de controle da produção de cigarros e fornecimento do "Selo Fiscal Inteligente"; Manual de Governança Pharos, que define o modelo de governança corporativa da parceria entre a CMB e a Sicpa; Manual de Apuração e Análise de Custos, que estabelece critérios contábeis e financeiros para o correto reconhecimento das despesas e receitas da parceria.*

536. *Esses documentos, segundo os gestores, ofereceriam base sólida para a revisão das conclusões da auditoria, pois demonstrariam as práticas de governança e gestão de custos adotadas,*

*as quais foram fortalecidas desde 2018 para **mitigar riscos de dependência tecnológica e assegurar economicidade**. Além disso, os gestores mencionam que a Auditoria Interna da CMB e outros órgãos de controle externo têm acompanhado sistematicamente a execução da parceria, reforçando a **legitimidade dos processos** adotados.*

537. *No que diz respeito ao SICOBE, os gestores observaram que o relatório do TCU resgatou elementos históricos e investigações passadas, incluindo procedimentos criminais da Polícia Federal, os quais, segundo a CMB, **não têm relação direta com a atual gestão** da parceria com a Sicpa. A empresa argumentou que esses eventos já foram objeto de ações judiciais e processos administrativos específicos, **não** cabendo à auditoria atual reabrir questões que já estão sendo tratadas em outras instâncias.*

538. *A CMB apresentou ainda algumas considerações sobre o TC 047.527/2020-0, no qual este Tribunal analisou denúncia sobre possíveis irregularidades no desligamento do SICOBE. Segundo os gestores, o Acórdão 2144/2023-TCU-Plenário determinou à Receita Federal do Brasil (RFB) e à CMB a adoção de providências para garantir o restabelecimento da utilização do SICOBE. Assim, a reativação do sistema não decorre de uma decisão da CMB, mas sim de determinação do próprio TCU, a qual está sendo acompanhada pela estatal por meio do Processo SEI nº 18750.112015/2023-05.*

539. *A CMB também rebateu as preocupações do TCU quanto a possíveis prorrogações contratuais sucessivas, ausência de análise técnica e falta de economicidade, destacando que a Parceria Contratual firmada com a Sicpa não se caracteriza como uma simples prestação de serviços, mas sim como um modelo específico de **cooperação tecnológica**, que exige flexibilidade na gestão contratual. Os gestores alegaram que algumas conclusões da auditoria podem não refletir adequadamente a realidade da parceria, motivo pelo qual pedem uma reavaliação do assunto à luz da documentação disponibilizada.*

540. *Por fim, a CMB reforçou que se mantém disponível para prestar esclarecimentos adicionais e fornecer informações complementares, caso necessário. Destacou, ainda, que as práticas de gestão, transparência e compliance foram aprimoradas nos últimos anos e que **eventuais recomendações do TCU devem levar em conta essa evolução**, para evitar conclusões que não condizem com a realidade presente da gestão da parceria.*

Análise:

541. *Refutam-se os argumentos dos gestores da CMB, com base nas considerações seguintes.*

542. *O **risco de direcionamento** nos contratos do Scorpios e do Sicobe reside na falta de competitividade e na restrição de alternativas de mercado, fatores que comprometeram a transparência e a economicidade das contratações. Aliás, a Receita Federal do Brasil (RFB) atestou, recentemente, a antieconomicidade de reativação do Sicobe no modelo originário, como visto na Nota de esclarecimento acima transcrita.*

543. *Ademais, em passado não muito distante, investigações da Polícia Federal, no âmbito das Operações Esfinge e Vícios, indicaram que os processos licitatórios foram estruturados para favorecer determinadas empresas, como a Sicpa e a Ceptis, reduzindo a concorrência e dificultando a obtenção de propostas mais vantajosas para a administração pública. A adoção de especificações técnicas ajustadas para beneficiar fornecedores específicos cria um ambiente propício ao **sobrepreço**, pois elimina potenciais concorrentes que poderiam oferecer soluções mais eficientes e econômicas.*

544. *Ainda, nada obstante o Termo e o Contrato de Parceria Pharos, mencionados pelos gestores, na prática, a **dependência tecnológica** decorrente dessas contratações torna a Casa da Moeda do Brasil (CMB) e a Receita Federal do Brasil (RFB) vulneráveis a custos elevados e sucessivas prorrogações contratuais. Esse cenário expõe a administração pública a **riscos financeiros significativos** e compromete a **credibilidade institucional**, exigindo maior rigor na análise da viabilidade de novas soluções tecnológicas e na condução dos futuros processos licitatórios, em atendimento ao interesse público.*

545. *Também **não** se mostra apropriado promover uma **interpretação literal** da deliberação do*

Plenário desta Corte de Contas para concluir que a reativação do SICOBE deveria se dar, necessariamente, com base no modelo original e com a mesma empresa com a qual a CMB tem parceria atualmente.

546. *Sobre o tema, o TC 047.527/2020-0 tratou de denúncia relacionada ao desligamento do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) por parte da Receita Federal do Brasil (RFB), por meio do Ato Declaratório Executivo (ADE) 75/2016. Alegou-se na denúncia que essa decisão teria comprometido a fiscalização tributária do setor de bebidas, dificultando o controle da produção e facilitando a evasão fiscal; não bastasse, teria causado prejuízos financeiros à CMB, responsável pela implementação do sistema.*

547. *Ao final, foi proferido o Acórdão 2144/2023-TCU-Plenário nos seguintes termos:*

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

9.1. nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

*9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar** à Secretaria Especial da Receita Federal que:*

9.2.1. no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias à anulação do Ato Declaratório Executivo 75/2016 e do Ato Declaratório Executivo 94/2016, por afrontarem o art. 35, caput e parágrafo único, da Lei 13.097/2015;

9.2.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, em conjunto com a Casa da Moeda do Brasil, adote as providências necessárias ao restabelecimento da utilização do Sicobe em todas as pessoas jurídicas obrigadas pela Lei 13.097/2015 e legislação correlata, em estrita observância ao art. 1º da Instrução Normativa RFB 869/2008.

9.3. orientar à unidade técnica do TCU que monitore a presente decisão em autos apartados, nos termos dos arts. 243 e 250, inciso III, in fine, do Regimento Interno;

9.4. dar ciência desta decisão à denunciante, à Secretaria Especial da Receita Federal e à Casa da Moeda do Brasil;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre os autos, à exceção das peças que contiverem informações pessoais a permitir a identificação do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, ambos da Resolução-TCU 259/2014; e

9.6. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno. (Grifou-se).

548. *No entanto, **a RFB pondera, de forma veemente, que o sistema antigo é economicamente inviável** e que há indícios de irregularidades no contrato com a Sicpa, conforme se verifica na Nota de esclarecimento de 3/9/2024, cujo inteiro teor foi alhures transcrito (peça 30, p. 1727-1728). **Essa equipe de auditoria anui às considerações da Receita Federal do Brasil, que é a destinatária dos serviços**, a quem compete definir a solução tecnológica mais apropriada à fiscalização tributária.*

549. *No ano em curso, foi divulgada notícia jornalística de que, em **19/2/2025**, ocorreu uma reunião entre representantes do Ministério da Fazenda, da RFB e da CMB para tratar do tema, com vistas a equilibrar a necessidade de fiscalização com a redução de custos e maior transparência no processo. Durante o encontro, teria sido discutida a implementação de um modelo atualizado que empregaria códigos digitais de rastreabilidade, permitindo que os consumidores acessassem informações sobre a produção de bebidas diretamente por meio de smartphones (disponível em https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2025/03/fazenda-e-receita-discutem-novo-sicobe-apos-tcu-mandar-reativar-sistema-de-controle-de-bebidas.ghtml?utm_source=chatgpt.com, acesso em 14/3/2025, às 15h).*

550. *A implementação de um **sistema atualizado de rastreamento digital** representa uma alternativa estratégica que busca resolver alguns dos problemas históricos do SICOBE. O modelo anterior baseava-se em **selos físicos aplicados às embalagens**, o que acarretava **altos custos de produção, logística e controle**, além de restringir a transparência ao consumidor final. Com a*

*digitalização, os selos físicos poderiam ser substituídos ou complementados por **códigos QR ou tecnologias similares**, permitindo que qualquer pessoa com um smartphone verifique instantaneamente informações detalhadas sobre a origem, a produção e a tributação do produto.*

551. *A adoção desse modelo também se alinha às práticas internacionais de rastreamento fiscal e aduaneiro, que vêm sendo gradativamente incorporadas por diversos países. É senso comum que sistemas digitais de rastreabilidade têm sido cada vez mais utilizados para **prevenir fraudes; coibir descaminho e contrabando; e garantir o pagamento correto de tributos**. Para o país, um modelo digital poderia representar **um avanço tecnológico significativo**, reduzindo a complexidade burocrática e os custos administrativos da fiscalização.*

552. *A participação da CMB na reunião reforça seu papel estratégico na administração e operação de sistemas de rastreamento fiscal. Como estatal responsável pela impressão e fornecimento dos selos fiscais do SICOBE, a CMB possui expertise técnica na implementação de sistemas de controle e autenticação de produtos, o que a credencia como parceira natural na transição para um modelo mais digital e eficiente.*

553. *Embora o TCU tenha determinado a reativação do SICOBE (leia-se: de um Sistema de Controle de Bebidas), o disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2144/2023-TCU-Plenário **não pode ser interpretado como uma obrigação para a RFB reativar o modelo anterior, engessado em suas limitações técnicas, operacionais e econômicas**. A discussão sobre uma solução tecnológica mais moderna e eficiente se mostra necessária e pertinente.*

554. *A decisão acerca da reativação do SICOBE deve ser interpretada **à luz dos princípios que regem a Administração Pública**, conforme estabelecido no **artigo 37 da Constituição Federal**. Os princípios da **eficiência, economicidade, razoabilidade e interesse público** devem nortear qualquer interpretação e implementação dessa determinação, evitando que a **Receita Federal do Brasil** seja compelida a simplesmente restabelecer um **modelo ultrapassado, limitado e oneroso**, sem considerar alternativas tecnológicas mais modernas e vantajosas.*

555. *O **princípio da eficiência** exige que os gestores busquem soluções que otimizem os recursos disponíveis, reduzam custos e maximizem os resultados. O modelo anterior do SICOBE, embora tenha sido fundamental para a fiscalização da produção de bebidas, apresentava limitações técnicas e operacionais, além de custos elevados para os fabricantes e para o próprio Estado. Assim, a decisão do TCU não deve ser interpretada como um comando para reativar exatamente o mesmo sistema desativado em 2017, mas sim para restabelecer um mecanismo eficaz de controle e rastreamento da produção de bebidas, compatível com as necessidades e avanços tecnológicos atuais.*

556. *O **princípio da economicidade** reforça essa interpretação. O modelo anterior do SICOBE envolvia altos custos logísticos e operacionais, decorrentes da necessidade de impressão, distribuição e aplicação dos selos físicos nas embalagens, além do aparato de fiscalização presencial. Atualmente, há soluções digitais mais baratas e eficientes, como códigos QR e sistemas de rastreamento eletrônico, que podem garantir o mesmo nível de controle ou até aprimorá-lo, sem os elevados custos do modelo antigo. Sendo assim, obrigar a RFB a simplesmente reativar o SICOBE na sua versão original, sem considerar alternativas mais econômicas e tecnológicas, seria contrário ao princípio da economicidade, podendo representar um desperdício de recursos públicos e um ônus desnecessário às empresas do setor.*

557. *Não bastasse, o **princípio da razoabilidade** impõe que a Administração Pública não pode ser forçada a adotar medidas que, embora formalmente corretas, sejam desproporcionais ou incompatíveis com a realidade atual. A reativação do Sistema de Controle de Bebidas deve ser feita de maneira racional e equilibrada, considerando os avanços tecnológicos disponíveis e os impactos financeiros para todas as partes envolvidas. Exigir que a RFB simplesmente reinstale um sistema que já se mostrou oneroso e obsoleto, sem abrir espaço para inovações tecnológicas, seria uma interpretação excessivamente rígida e desprovida de razoabilidade.*

558. *O **princípio do interesse público** deve ser o norteador final da decisão. Os objetivos principais do Sistema de Controle são garantir a correta arrecadação tributária e evitar fraudes na*

produção e comercialização de bebidas. Se um novo modelo tecnológico puder atingir esses mesmos objetivos com maior eficiência, menor custo e mais transparência para a sociedade, então é ele que deve ser implementado. O interesse público não está na simples restauração de um modelo antigo, mas sim na implantação de um mecanismo eficaz de fiscalização que atenda às necessidades atuais do Estado e do setor produtivo.

559. *Portanto, a determinação do TCU deve ser interpretada* ***não como um engessamento ao modelo antigo, mas sim como uma diretriz para restabelecer um sistema de controle da produção de bebidas que seja eficaz, econômico e condizente com os avanços tecnológicos****. A RFB deve ter* ***discricionariedade para definir a melhor solução****, desde que respeitados os objetivos da fiscalização e da arrecadação tributária. A substituição do modelo antigo por um sistema digital mais moderno não apenas atende ao comando do TCU, mas também fortalece a governança pública e a eficiência na gestão dos recursos estatais.*

560. *Dessa forma, a discussão sobre uma solução tecnológica mais moderna e eficiente não apenas se mostra necessária e pertinente, como também está alinhada com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, garantindo um sistema de controle mais transparente, menos oneroso e mais eficaz para toda a sociedade.*

561. *Nesse contexto, as reuniões que vêm ocorrendo entre o Ministério da Fazenda, a Receita Federal e a Casa da Moeda do Brasil indicam a intenção do governo federal de* ***modernizar os mecanismos de controle da produção de bebidas****, conciliando transparência, eficiência e economicidade. Essa iniciativa poderá representar um avanço na governança tributária brasileira, garantindo que as empresas do setor cumpram suas obrigações fiscais de forma menos onerosa e que os consumidores tenham acesso a informações mais detalhadas e acessíveis sobre os produtos que consomem.*

562. *Dessa forma, diverge-se parcialmente dos responsáveis da CMB, para* ***manter a proposta de recomendação****, com os* ***ajustes*** *pertinentes, dado que o seu objetivo é a garantia do interesse público.*

Recomendação*: Assegure que todas as decisões sobre os contratos relacionados ao Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) e ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) estejam fundamentadas no interesse público, com vistas a mitigar os riscos de direcionamento, dependência tecnológica e sobrepreço, conforme indícios apontados pelos órgãos de controle em contratações pretéritas, garantindo ainda que eventuais soluções adotadas sejam justificadas por análises técnicas e econômicas que maximizem os benefícios para a administração pública e a sociedade.*

Subquestão 3.9 - O controle do uso de veículos é adequado?

Achado 3.9.1 - Falhas no controle do uso dos veículos oficiais.

563. *O relatório AUDIT 19/2023 teve por objetivo avaliar a eficácia dos controles internos relacionados ao uso dos veículos executivos na Casa da Moeda do Brasil (CMB). Esse processo é regido por contratos de locação de veículos para a Diretoria Executiva, visando atender exclusivamente aos deslocamentos em serviço. Na oportunidade, foram registrados os seguintes Achados de auditoria (peça 36, p. 9 e ss.):*

(i) Ausência de documentação comprobatória: não foram apresentados formulários de controle diário de trajeto (STE), exigidos pela Norma de Procedimentos PRO-E5401/015. Isso impediu a auditoria de verificar se o uso dos veículos estava restrito a atividades de serviço, conforme a Norma de Administração NAD LOG 003;

(ii) Pagamentos de horas extras sem justificativa adequada: os relatórios de prestação de serviços incluíam horas extras pagas aos motoristas, mas sem detalhamento dos trajetos realizados, dificultando a comprovação de que essas horas extras estavam diretamente relacionadas ao serviço da CMB.

(iii) Falhas na comprovação de obrigações trabalhistas e previdenciárias: a documentação de suporte para comprovar o pagamento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e do FGTS não foi apresentada integralmente, conforme exigido no contrato. Essa documentação é essencial para evitar a liberação de pagamentos sem comprovação de conformidade.

(iv) Custo das refeições repassado à CMB sem aditivo contratual: embora o contrato estabeleça que os valores das refeições dos motoristas consumidas no restaurante da CMB sejam descontados, foi identificado que essa cobrança havia sido suspensa pela Diretoria Executiva, sem aditivo contratual formal.

564. *Questionada pela equipe de fiscalização do TCU, a CMB informou que adotou as seguintes medidas corretivas (peça 36, p. 51):*

(i) Implementação de checklist para pagamentos: o DELOG solicitou ao fiscal do contrato que implemente uma lista de verificação para assegurar que toda a documentação exigida seja revisada antes de autorizar pagamentos.

(ii) Revisão dos descontos de refeições: o DELOG iniciou um estudo para revisar a política de desconto das refeições e, futuramente, ajustar o Termo de Referência no próximo contrato.

(iii) Atualização normativa: a CMB se comprometeu a atualizar seus normativos internos para refletir os novos procedimentos de controle do uso dos veículos.

565. *Embora a Casa da Moeda do Brasil tenha implementado algumas medidas corretivas para enfrentar as falhas identificadas no uso dos veículos oficiais, tais ações parecem insuficientes para resolver integralmente os problemas apontados no relatório AUDIT 19/2023. As medidas adotadas não abordam completamente as causas estruturais das falhas de controle, o que pode comprometer a confiabilidade e a transparência no uso dos veículos e nos pagamentos associados.*

566. *A criação de uma lista de verificação antes de autorizar pagamentos é positiva, mas não substitui a necessidade de controles mais rigorosos e contínuos sobre a execução dos contratos. O checklist por si só não resolve a ausência de documentação comprobatória dos trajetos e das horas extras, o que impede a fiscalização efetiva do uso dos veículos.*

567. *A iniciativa de revisar a política de desconto de refeições e ajustá-la no próximo Termo de Referência é tardia e não resolve a falta de conformidade com o contrato atual. O fato de a Diretoria Executiva ter suspendido os descontos sem um aditivo formal revela uma **fragilidade nos controles de compliance**, expondo a CMB a riscos de práticas inadequadas.*

568. *A promessa de atualizar os normativos internos é importante, mas não endereça a implementação de um sistema de monitoramento ativo e de controle contínuo do uso dos veículos. Sem controles automáticos e integrados, como, p. ex., relatórios de GPS ou sistemas de rastreamento e auditoria digital, o uso adequado dos veículos não pode ser assegurado de forma eficaz.*

569. *Ante o acima exposto, propôs-se, no Relatório Preliminar, a seguinte **recomendação** à CMB:*

***Recomendação**: Fortaleça os controles internos sobre o uso dos veículos oficiais, implementando monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditorias periódicas para validar trajetos e pagamentos, e formalização tempestiva de aditivos contratuais, assegurando a adequada transparência e conformidade com as normas de governança e integridade.*

Comentários dos Gestores:

570. *A CMB anuiu às considerações da equipe de auditoria do TCU e reconheceu a necessidade de aprimorar os controles internos sobre o uso dos veículos oficiais. Os gestores informaram que foram adotadas algumas medidas corretivas para sanar as deficiências apontadas, em textual (peça 46, p. 15):*

a) Implementação de monitoramento contínuo: Foi aprovada, pela Diretoria Executiva em 08/07/2024 (43466538), a revisão do Normativo NAD-LOG.003, para inclusão de exigência de geração de Relatório para controle da movimentação diária da quilometragem dos veículos, percursos realizados e excedentes na jornada de trabalho, com a aprovação do usuário. Evidência: Nota Técnica 203/2024 - Digital (42077754) - Processo nº 18750.005907/2024-23.

b) Formalização tempestiva de Aditivos Contratuais: Foi celebrado novo Contrato nº 1674/2024. No novo instrumento, as despesas com o almoço dos motoristas já estão previstas nos custos da contratada, não sendo repassada aos prestadores de serviço, conforme item 9.6 do Anexo A - ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS. Evidência: Cópia do contrato 1674/2024 - digital (47569189).
c) Rastreamento por GPS: Conforme Cláusula 3.1 do Contrato 1674/2024, combinada com o item 9.12 do Anexo A - ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS, os veículos possuem tecnologia de controle por GPS cujo acesso é disponibilizado pela contratada à fiscalização do contrato. Evidência: Cópia do contrato 1674/2024 - digital (47569189).
Análise:

571. *Entre os problemas apontados no relatório AUDIT 19/2023, destacaram-se a ausência de documentação comprobatória dos trajetos realizados, pagamentos de horas extras sem justificativa adequada, deficiências na comprovação de obrigações trabalhistas e previdenciárias e a suspensão indevida do desconto das refeições dos motoristas sem formalização contratual. Em resposta às constatações da auditoria, a CMB informou ter adotado diversas medidas corretivas com o intuito de aprimorar seus controles internos e mitigar os riscos identificados, como acima consignado.*

572. *Dentre as ações implementadas, destacam-se a revisão do normativo NAD-LOG.003, que passou a exigir a geração de relatórios diários para controle da quilometragem dos veículos, dos percursos realizados e das horas extras, com a devida aprovação do usuário responsável.*

573. *Além disso, a CMB formalizou tempestivamente as disposições contratuais relativas às despesas com alimentação dos motoristas, estabelecendo no novo contrato nº 1674/2024 que tais custos já estão incorporados aos valores pactuados com a contratada, eliminando assim a necessidade de ajustes informais.*

574. *Outra medida relevante foi a introdução do rastreamento por GPS, também previsto no contrato 1674/2024, o que permite um controle mais efetivo sobre o uso dos veículos, garantindo transparência e rastreabilidade das operações.*

575. *Apesar dos avanços promovidos pela CMB, algumas questões permanecem sem solução integral. A ausência de auditorias periódicas para verificar a aderência dos trajetos aos relatórios diários e o correto pagamento das horas extras ainda representa um risco para a confiabilidade dos controles.*

576. *Da mesma forma, a simples adoção de um checklist para validação dos pagamentos não substitui a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa, uma vez que a conformidade documental nem sempre reflete a realidade operacional.*

577. *Além disso, **a integração dos mecanismos de controle em um sistema automatizado**, que consolide dados de rastreamento, relatórios e pagamentos, **poderia reduzir as inconsistências e aumentar a eficácia da governança sobre o uso dos veículos oficiais**. Esse é o ponto principal da recomendação proposta.*

578. *Em conclusão, ainda que as medidas implementadas representem avanços relevantes, torna-se necessário **manter a recomendação** da auditoria externa, **com ajustes** que contemplem a implementação de auditorias periódicas e a integração dos controles em um sistema digital unificado. Dessa forma, a CMB poderá assegurar que seus procedimentos internos estejam alinhados às melhores práticas de governança e integridade, mitigando riscos operacionais e fortalecendo a transparência na gestão dos veículos oficiais.*

579. *Assim sendo, propõe-se a seguinte recomendação à entidade:*

***Recomendação**: Fortaleça os controles internos sobre o uso dos veículos oficiais, implementando monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditorias periódicas para validar trajetos e a conformidade dos pagamentos de horas extras, bem como a integração desses controles em um sistema digital unificado que consolide dados de rastreamento, relatórios e despesas. Além disso, assegure a formalização tempestiva de aditivos contratuais, garantindo a transparência e o cumprimento das normas de governança e integridade.*

Achado 3.9.2 - Consumo médio de combustível anormal.

580. *A equipe de fiscalização do TCU solicitou à Casa da Moeda do Brasil os registros de quilometragem e consumo de combustível para cada veículo oficial. A análise dos dados apresentou valores de consumo médio de combustível anormalmente baixos em alguns veículos (peça 36, p. 40).*

Marca	***Modelo***	***Placa***	***Km(s) Rodado(s)***	***Combustível***	***Quantidade litros (L)***	***Consumo Médio (Km/l)***
FORD	*F-350*	*KZM9760*	*4.204*	*DIESEL S10*	*730,890*	***5,75***
VOLKSWAGEN	*24.250*	*KVP9067*	*566*	*DIESEL*	*418,792*	***1,35***
RENAULT	*DUSTER ZEN*	*RIZ9D31*	*248*	*ÁLCOOL*	*42,250*	***5,87***
RENAULT	*DUSTER ZEN*	*RIZ9D31*	*18.342*	*GASOLINA*	*2.693,426*	***6,81***
RENAULT	*DUSTER D 4X2*	*KPN7835*	*439*	*GASOLINA*	*101,281*	***4,33***
RENAULT	*DUSTER D 4X2*	*KPL9510*	*299*	*GASOLINA*	*87,970*	***3,40***

581. *O consumo registrado não corresponde ao desempenho esperado dos veículos em condições normais de uso e manutenção. Veículos como o VOLKSWAGEN 24.250 (Placa KVP9067), com consumo médio de 1,35 Km/l; o RENAULT DUSTER D 4X2 (Placa KPN7835), com consumo médio de 4,33 Km/l, e o RENAULT DUSTER D 4X2 (Placa KPL9510), com consumo médio de 3,40 Km/l, estão operando, visivelmente, em níveis muito abaixo dos padrões esperados, indicando anomalias significativas. Esses valores indicam consumo excessivo por manutenção inadequada, utilização imprópria ou, até mesmo, desvio de combustível.*

582. *Restam evidenciados os riscos financeiros para a CMB, comprometendo a transparência e a eficiência no uso de ativos da empresa pública. Dessa forma, propõe-se a seguinte* ***recomendação*** *à CMB:*

Recomendação*: Inclua, no seu plano de fiscalização, uma auditoria específica para investigar as causas das anomalias do consumo médio (Km/l) dos veículos oficiais, para reduzir desperdícios e evitar possíveis desvios, implementando as ações corretivas necessárias.*

Comentários dos Gestores:

583. *A CMB acolheu o achado referente à necessidade de realização de exame de auditoria sobre eventuais anomalias no consumo médio (km/l) dos veículos oficiais. Esclareceu que será incluído exame sobre o assunto no PAINT da Auditoria Interna. Ressaltou ainda que, a partir da emissão do Relatório Final pelo TCU, "será alinhado com o Comitê de Auditoria Estatutário da CMB – COAUD, o melhor momento para execução dos exames de auditoria em atendimento ao recomendado" (peça 46, p. 15).*

Análise:

584. *Considerando que a CMB anuiu às considerações da equipe de auditoria,* ***mantém-se a proposta de recomendação*** *neste Relatório Final, por seus próprios fundamentos, para fins de monitoramento da sua implementação.*

Subquestão 3.10 - A gestão tributária é eficiente?

585. *Com base no Relatório de Gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB) de 2023, é possível identificar pontos relevantes que refletem a gestão tributária da empresa e seus desafios, assim como as medidas adotadas para o seu aprimoramento.*

586. *A CMB reportou despesas tributárias de R$ 26,9 milhões em 2023, além de indicar a*

existência de provisões para passivos tributários. Isso revela que a empresa possui obrigações fiscais significativas, que afetam diretamente o resultado financeiro (RG 2023, p. 46).

587. *O relatório não fornece uma análise detalhada sobre a eficiência dos mecanismos de planejamento tributário, sugerindo que há espaço para melhorias nessa área. A manutenção de altos passivos tributários, combinada com o impacto financeiro negativo, pode indicar fragilidades na estratégia de gestão tributária, especialmente no que diz respeito à previsibilidade e controle de riscos tributários.*

588. *Consta ainda daquele relatório que a CMB tem implementado ações para recuperar créditos tributários relacionados ao PIS/COFINS, dos exercícios de 2019, 2020 e 2021. O valor total envolvido nesses processos é de aproximadamente* ***R$ 89,5 milhões*** *(peça 22, p. 1606):*

METAS PARA O EXERCÍCIO 2023

META	RESULTADO ALCANÇADO EM 2023
Obter Receita Bruta de Vendas 2,0% maior que a realizada no exercício 2022	Receita Bruta de Vendas obtida em 2023 foi 2,5% maior que a obtida no exercício 2022.
Obter Margem Bruta igual ou superior a 32%	A margem bruta aferida ao final do exercício 2023 foi de 33,7%.
No exercício 2023/2º semestre, obter R$185.000.000 (cento e oitenta e cinco milhões de reais) em novas receitas com negócios relacionados à exportação de cédulas	Foram efetuados 86,45% dos R$185,0 milhões esperados.
Em 2023, após recebimento das informações do Departamento Contábil e Financeiro - DECOF, propor as ações judiciais para a recuperação de 100% dos créditos de PIS/COFINS (exercícios fiscais de 2019, 2020 e 2021)	Foi ajuizada ação no valor de R$ 89.496.873,99.
Realizar até a primeira quinzena de novembro de 2023 as PERDCOMPs trimestrais, referentes aos exercícios de 2019 a 2021, a fim de viabilizar as proposições das ações judiciais para a recuperação de 100% dos créditos de PIS/COFINS pelo Departamento Jurídico - DEJUR	Os Pedidos Eletrônicos de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação – PERDCOMP foram finalizados tempestivamente.
Estruturar estratégias para pôr fim a litígios trabalhistas, buscando mitigar o impacto econômico de potenciais condenações judiciais entendidas como prováveis	Dos escritórios de advocacia contactados, apenas um manifestou interesse em fazer acordo.
Realizar pelo menos 01 (um) leilão público ou outra forma de desfazimento de bens inservíveis/ociosos da CMB em 2023	Foi realizado o leilão para alienação de sucata de cuproníquel em chapas, moedas e barras considerados inservíveis.
Atender 100% do contrato de Cédulas nacionais.	Foram entregues 100% das cédulas demandadas pelo Banco Central do Brasil.
Atender 100% do contrato de Passaportes (Polícia Federal - DPF) em 2023	Ao final do exercício 2023, foram entregues 100% dos passaportes demandados pelo DPF.
Reduzir as perdas na produção de Cédulas nacionais para 5,96% em 2023	O percentual acumulado de perdas alcançou o patamar de 5,92% ao final do exercício 2023.
Reduzir as perdas na produção de Passaportes DPF (Fabricação Cadernetas) para 1,70% em 2023	O percentual acumulado de perdas alcançou o patamar de 1,42% ao final do exercício 2023.

(CONTINUA NA PRÓXIMA PÁGINA)

589. *Essas ações sinalizam que a empresa está buscando melhorar sua gestão tributária, especialmente ao tentar compensar tributos pagos indevidamente ou em excesso. Por intermédio de ações judiciais e o uso dos sistemas administrativos de compensação de créditos, como o PERDCOMP, a CMB demonstra uma tentativa de otimizar sua eficiência tributária. A recuperação de créditos é um indicador positivo de que a empresa está proativamente gerenciando suas obrigações fiscais e buscando minimizar impactos financeiros adversos.*

590. *Apesar dessas ações para recuperar créditos, a existência de passivos tributários elevados é um ponto crítico. A dependência de ações judiciais para recuperar tributos e o alto volume de provisões tributárias sugerem insegurança jurídico-tributária. Isso pode ser um reflexo da complexidade do ambiente regulatório brasileiro, somado à necessidade de melhorar o planejamento tributário da empresa para evitar a acumulação de passivos e reduzir o impacto negativo no fluxo de caixa da CMB. As provisões tributárias refletem os riscos que a empresa enfrenta em disputas fiscais e sua capacidade de resolver tais pendências pode ter implicações diretas em seus resultados financeiros.*

591. *Em resumo, com base no último Relatório de Gestão de 2023, verifica-se que a gestão tributária da CMB apresenta desafios significativos. A empresa tomou medidas para recuperar créditos e tentar reduzir suas obrigações fiscais, mas as provisões elevadas e as despesas tributárias mostram que ainda há espaço para melhorar a eficiência do planejamento tributário. A redução dos passivos tributários e a implementação de um plano mais robusto de gestão de riscos fiscais podem*

ajudar a empresa a melhorar seu desempenho financeiro a longo prazo.

592. *Essas evidências indicam que **a gestão tributária da CMB está em processo de evolução**, mas ainda enfrenta dificuldades, especialmente no que diz respeito à **previsibilidade** e ao **controle de passivos tributários**, conforme consignado no Achado 3.11.1.*

Subquestão 3.11 - As provisões para os passivos cíveis, trabalhistas e tributários estão adequadamente calculadas?

593. *É senso comum que as provisões para passivos devem ser adequadamente mensuradas e refletidas nas demonstrações financeiras da entidade. Sobre o tema, a Lei das Estatais dispõe que:*
Art. 7º Aplicam-se a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias as disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e as normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão.

594. *Adicionalmente, o art. 9º da Lei 13.303/2016 estabelece que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem adotar regras de gestão de riscos e controle interno, as quais abrangem ações dos administradores e empregados para implementar práticas de controle interno. Esses controles são fundamentais para garantir a confiabilidade das demonstrações financeiras e o correto reconhecimento e mensuração dos passivos, incluindo os provisionados para riscos trabalhistas, cíveis e tributários.*

595. *O art. 12 do Decreto 8.945/2016 complementa as disposições legais, exigindo que as estatais elaborem demonstrações financeiras de acordo com a Lei 6.404/1976, o que inclui a obrigatoriedade de auditoria independente e a divulgação de demonstrações trimestrais. Essas demonstrações devem divulgar as provisões adequadas para os passivos trabalhistas, cíveis e tributários.*

596. *Já o art. 17 daquele Decreto dispõe que a auditoria interna das empresas estatais é responsável por aferir a adequação dos controles internos e a efetividade do gerenciamento de riscos, o que inclui a verificação da correta mensuração de passivos contingentes e provisionados. O controle sobre a coleta, a mensuração e a divulgação de eventos financeiros é fundamental para garantir que as provisões reflitam corretamente os passivos.*

597. *Cumpre registrar ainda que a CMB deve observar o pronunciamento técnico CPC 25, que trata das provisões, passivos contingentes e ativos contingentes, estabelecendo os critérios de reconhecimento e mensuração desses elementos contábeis.*

598. *Esse normativo estabelece que uma provisão deve ser reconhecida quando uma entidade tem uma obrigação presente, legal ou não formalizada, resultante de um evento passado, e quando é **provável** que uma saída de recursos seja necessária para liquidar essa obrigação, desde que o valor possa ser estimado com confiabilidade.*

599. *A mensuração da provisão deve refletir a melhor estimativa dos desembolsos necessários para liquidar a obrigação, considerando as incertezas e os riscos envolvidos. Quando o efeito do valor do dinheiro no tempo é material, o valor da provisão deve ser o valor presente dos desembolsos futuros esperados. Além disso, a provisão deve ser revista periodicamente para garantir que continue sendo a melhor estimativa disponível.*

600. *Ademais, o CPC 25 também estabelece diretrizes para a divulgação de informações sobre provisões e passivos contingentes. As entidades devem divulgar, em notas explicativas, o valor das provisões, a natureza das obrigações e as incertezas associadas, permitindo que os usuários das demonstrações financeiras compreendam a natureza, o momento e o valor esperado dos desembolsos futuros.*

601. *Dessa forma, para o exame da subquestão de auditoria 3.11, foram requisitadas informações à CMB acerca da gestão dos acordos judiciais e extrajudiciais (procedimento 17); do impacto da terceirização dos serviços jurídicos na governança e na integridade (procedimento 18); e das provisões para os passivos cíveis, trabalhistas e tributários (procedimento 20), por meio do Ofício*

TCU 17/2024.

602. *Considerando os documentos e informações encaminhados pela CMB, observa-se, inicialmente, que o procedimento PRO-GOV.009, de 16/5/2022, oferece uma estrutura bem definida para a condução de acordos judiciais e extrajudiciais, incluindo etapas de tratativa, autorização e formalização dos acordos. Este processo estabelece controle rigoroso, pois requer a autorização de várias instâncias hierárquicas, como o Diretor da área e o Presidente da CMB, com vistas a garantir a conformidade e minimizar os riscos de compromissos inadequados (peça 37, p. 47 e ss.).*

603. *Nada obstante, a Auditoria Interna (AUDIT) revelou várias áreas de atenção em suas fiscalizações, com destaque para os processos de conciliação de depósitos judiciais, controle contábil e melhorias na gestão de riscos operacionais e financeiros.*

604. *Constatou-se ainda que a CMB implementou algumas medidas para resolver pontos específicos levantados em auditorias passadas, como a necessidade de melhorias em seus sistemas de monitoramento e a implementação de um fluxo de aprovação que envolva níveis superiores na estrutura organizacional.*

605. *A Casa da Moeda do Brasil informou ainda que não terceiriza a atividade jurídica (procedimento 18); e, no que respeita às provisões para os passivos cíveis, trabalhistas e tributários, obedece à norma NAD-FIC.002 Rev.002 - Classificação, Contabilidade, Divulgação e Tratamento de Contingências (peça 37, p. 149).*

Achado 3.11.1 - Deficiências na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário.

606. *Inicialmente, observa-se que as provisões para passivos contingentes vêm sendo objeto de ênfase nos relatórios da Auditoria Independente, a exemplo do relativo às demonstrações financeiras do último exercício de 2023, em textual (peça 22, p. 1486):*

Provisões para passivos contingentes

Conforme se observa na nota 19, embora a auditoria considere que os critérios e premissas adotados pela Administração fornecem uma base razoável para a determinação da provisão para passivos contingentes (R$ 273.629 mil) no contexto das demonstrações, é oportuno ressaltar que a Empresa é parte em processos judiciais e administrativos de natureza tributária, trabalhista e cível, decorrentes do curso normal de suas atividades. Normalmente os referidos processos são encerrados após um longo período e envolvem não só discussões acerca do mérito, mas também aspectos processuais complexos, de acordo com a jurisprudência e legislação vigente. A Empresa registra provisão para essas causas quando é provável a ocorrência de saída de caixa para quitação de obrigação presente, e quando a mesma pode ser razoavelmente estimada. A Empresa divulga uma contingência quando a probabilidade de perda da causa é considerada possível, ou quando é considerada provável, mas não é possível estimar razoavelmente o valor de saída de caixa. A decisão de reconhecimento de um passivo contingente e as bases de mensuração consideram os pareceres dos assessores jurídicos e o julgamento da Administração. (Grifou-se).

607. *Nesse contexto, a equipe de auditoria do TCU requisitou à CMB os relatórios de auditoria interna e externa sobre a **integridade dos registros** e o **adequado dimensionamento das provisões**, acompanhados dos planos de ação e medidas corretivas adotadas em resposta às auditorias realizadas.*

608. *A CMB informou, por meio do Despacho 44275754, no processo SEI 18750.009332/2024-18, que **não** foi identificado relatório de auditoria externa específico sobre o tema, mas apenas os referentes à aprovação das demonstrações contábeis, onde são auditados, de forma geral, todos os itens delas constantes (peça 37, p. 1201-1204).*

609. *Quanto à Auditoria Interna, a CMB encaminhou, dentre outros documentos, o Relatório Preliminar 7/2023. A fiscalização foi motivada pela necessidade de avaliar as causas das ações judiciais que impactam as finanças da CMB e identificar possíveis medidas para mitigar sua reincidência (peça 37, p. 116 e ss.).*

610. *O Relatório AUDIT 7/2023 identificou achados relacionados ao contencioso; à*

integridade dos registros; e ao dimensionamento das provisões para passivos cíveis, trabalhistas e tributários da Casa da Moeda do Brasil (CMB), destacando a necessidade de medidas para fortalecer os controles internos, melhorar a governança, assegurar a conformidade com as normas contábeis e evitar riscos financeiros futuros.

611. *O exame dos documentos e informações encaminhados pela CMB revelou que houve progresso em várias frentes, mas com implementações parciais em algumas recomendações da Auditoria Interna. A seguir, apresentam-se os achados e recomendações da AUDIT, bem como os status de implementação e as medidas associadas para cada achado, segundo as informações prestadas pela Casa da Moeda do Brasil (peça 23, p. 40-41):*

1. Normativos Desatualizados e Ausência de Gestão Adequada.

612. *A Auditoria Interna verificou que os normativos que regulam o processo de gestão do contencioso da CMB não estão atualizados e não refletem plenamente a necessidade de uma gestão eficaz. A auditoria constatou que não há diretrizes formais para evitar a reincidência das causas que resultam em litígios contra a empresa.*

***Recomendação**: Atualizar e disciplinar todas as fases do processo de gestão do contencioso em normativos internos. Além disso, incluir a gestão do contencioso no Mapa de Riscos Operacionais (MRO) do ciclo 2024.1.*

***Medida Adotada**: A CMB planeja atualizar os normativos internos e incluir a gestão do contencioso no Mapa de Riscos Operacionais (MRO) para o ciclo 2024.1. Este plano encontra-se em fase de execução, com um prazo de 360 dias para conclusão.*

2. Inconsistências nos Registros das Planilhas de Acompanhamento.

613. *Foram encontradas inconsistências nas planilhas de acompanhamento do contencioso, especialmente nas relacionadas às ações trabalhistas, com registros duplicados e falta de informações essenciais, como datas de decisão e valores de condenação.*

***Recomendação**: Revisar as planilhas de contingências SEDTR e SEACT para garantir que estejam completas e em conformidade com os normativos vigentes, corrigindo inconsistências e aprimorando os controles internos para evitar a reincidência de falhas.*

***Medida Adotada**: A CMB revisou as planilhas de contingências SEDTR e SEACT para corrigir inconsistências e aprimorar os controles internos. Estão sendo realizadas atualizações de processo a cada 60 dias, com objetivo de melhorar a integridade dos registros.*

3. Falta de Suporte Sistêmico e Tecnológico.

614. *A Auditoria Interna registrou que a CMB não possui um sistema informatizado para a gestão do contencioso, utilizando planilhas manuais, o que gera lentidão na compilação de informações e aumenta o risco de erros humanos.*

***Recomendação**: Desenvolver ou adquirir um sistema de gestão do contencioso para otimizar o acompanhamento e controle dos processos judiciais. Esse sistema deve permitir a integração automática com os sistemas dos órgãos judiciais e facilitar a supervisão gerencial.*

***Medida Adotada**: A CMB reconhece a necessidade de um sistema informatizado e iniciou um processo de contratação para aquisição de uma ferramenta para gerenciamento do contencioso. A implementação desse sistema visa reduzir a dependência de planilhas manuais e otimizar a supervisão dos processos judiciais.*

4. Processos de Passivos Contingentes Não Registrados

615. *O relatório consignou que a auditoria externa havia identificado 90 processos com alta probabilidade de perda, totalizando R$ 44,6 milhões, que não foram registrados no balanço patrimonial da CMB. O motivo foi a alegada impossibilidade de estimar com precisão o valor das perdas.*

***Recomendação**: Revisar esses processos e fazer uma estimativa confiável das perdas, garantindo o correto provisionamento contábil. A ação deverá ser concluída até 31/12/2023.*

***Medida Adotada**: A CMB promoveu a reclassificação dos processos de "passivo possível" para "passivo provável" após obter estimativas confiáveis para 9 (nove) dos processos pendentes. Contudo,*

2 (dois) processos complexos ainda aguardam conclusão das estimativas, que estava com previsão para julho do ano em curso.

5. Insuficiência de Diretrizes para Supervisão da Gestão do Contencioso

616. *A Auditoria interna consignou que não existem indicadores de desempenho formalizados para medir a eficácia da gestão do contencioso na CMB, o que dificulta a supervisão e a implementação de ações preventivas.*

***Recomendação**: Implementar diretrizes de supervisão da gestão do contencioso, com indicadores que acompanhem o desempenho, como volume de processos, taxa de êxito, tempo de instrução processual, entre outros.*

***Medida Adotada**: A CMB está avaliando a implementação de indicadores de desempenho para a gestão do contencioso e prevê concluir essa etapa em até 90 dias, o que fortalecerá a supervisão com métricas claras como taxa de êxito e tempo de instrução processual.*

6. Inadequação dos Pareceres Jurídicos

617. *Foi verificado que, embora o DEJUR emita pareceres jurídicos preventivos, **não** há controles adequados para permitir uma consulta eficiente ao histórico de litígios recorrentes. Além disso, muitas vezes, os pareceres emitidos **não** são seguidos pelos gestores da CMB.*

***Recomendação**: Implementar um sistema de controle para catalogar e organizar os pareceres jurídicos, facilitando sua consulta e acompanhando a aplicação dessas orientações pela gestão da empresa.*

***Medida Adotada**: O DEJUR adotou o uso do Sistema SEI para catalogar pareceres jurídicos importantes, facilitando consultas futuras e promovendo a gestão de riscos. A abordagem visa melhorar o acompanhamento da aplicação dos pareceres pela gestão da CMB.*

7. Falta de Indicadores para Medir a Eficiência do Contencioso

618. *Registrou-se que **não** há uma métrica definida para mensurar a eficiência da gestão do contencioso, o que prejudica a avaliação de performance e a adoção de melhorias.*

***Recomendação**: Criar indicadores de desempenho relacionados ao contencioso, incluindo taxa de êxito em processos, tempo médio de resolução e redução da reincidência de causas, para auxiliar a gestão na tomada de decisões estratégicas.*

***Medida Adotada**: Como parte do ajuste estratégico, a CMB está em processo de definição de indicadores de desempenho específicos, que permitirão à alta direção monitorar a eficiência da gestão do contencioso jurídico.*

8. Insuficiência das Ações Preventivas para Diminuir as Demandas Trabalhistas

619. *O DEJUR identificou que as principais causas de ações judiciais trabalhistas contra a CMB estão relacionadas à promoção automática (PCCS), adicional de risco de vida, horas extras e equiparação salarial.*

***Recomendação**: Intensificar ações preventivas, como palestras e treinamentos para os gestores, além de emitir pareceres consultivos sobre questões trabalhistas para evitar o ingresso de novas ações com esses motivos.*

***Medida Adotada**: O plano de ação inclui intensificar ações preventivas como treinamentos e emissão de pareceres consultivos sobre questões trabalhistas. Este esforço visa reduzir o volume de novas ações judiciais.*

9. Ausência de Estratégia para Prevenir a Reincidência de Litígios

620. *A auditoria identificou a reincidência de ações judiciais em determinados temas, o que indica a ausência de uma estratégia eficaz para prevenir novas ações.*

***Recomendação**: Estabelecer uma política clara de prevenção de litígios, focada nas áreas com maior reincidência, como terceirização e promoções automáticas, e fortalecer o acompanhamento dessas áreas para evitar novos processos.*

***Medida Adotada**: A CMB está desenvolvendo uma política de prevenção focada nas áreas de maior reincidência, como terceirização e promoções automáticas, com o objetivo de reduzir novos litígios e reforçar o acompanhamento nessas áreas.*

10. Processos Judiciais sem Registro de Estimativa de Perda

621. *Alguns processos judiciais, classificados como de alta probabilidade de perda, não possuem estimativa de valor registrada, o que afeta negativamente a confiabilidade dos relatórios financeiros da CMB.*

***Recomendação**: Concluir a análise dos processos sem estimativa até o prazo estipulado (31/12/2023) e garantir que os valores das perdas sejam adequadamente registrados no balanço patrimonial.*

***Medida Adotada**: A CMB completou a análise da maioria dos processos pendentes e estima que os 2 (dois) processos restantes terão seus valores de perda calculados até o final do prazo estabelecido [já expirado], reduzindo assim o risco de impacto significativo.*

622. *Em conclusão, a gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário está em processo de melhorias, evidenciando o compromisso da Administração com a melhoria dos controles, com ênfase na transparência e na mitigação dos riscos jurídicos. Todavia, diversos planos de ação decorrentes das recomendações feitas no Relatório AUDIT 7/2023 ainda se encontram incipientes, nas fases de planejamento ou execução, motivo pelo qual foi proposta, no Relatório Preliminar, a seguinte recomendação à CMB:*

***Recomendação**: Adote estratégias efetivas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, em alinhamento com as melhores práticas de governança e os princípios da eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023.*

Comentários dos Gestores:

623. *Os responsáveis informaram apenas que a aquisição do software jurídico que atenderá a recomendação proposta pela equipe de auditoria do TCU já está sendo tratada no processo nº 18750.101930/2022-86, em textual (peça 46, p. 15):*

No que tange ao apontamento feito no item A-3.11.1 do APÊNDICE A - Matriz de Achados, sobre Deficiências na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário, tendo como recomendação a adoção de estratégias efetivas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, em alinhamento com as melhores práticas de governança e os princípios da eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023 (Achado 3.11.1, itens 514 a 530), informo que não há observações a fazer, tendo em vista que a aquisição do software jurídico que objetiva atender a mencionada recomendação já está sendo tratada no processo nº 18750.101930/2022-86.

Análise:

624. *A Auditoria Interna (AUDIT) identificou fragilidades significativas na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário da CMB, evidenciadas pela necessidade de aprimoramento dos controles internos, da governança e da conformidade com as normas contábeis. As deficiências constatadas incluem normativos desatualizados, inconsistências nos registros de processos judiciais, ausência de suporte sistêmico adequado, insuficiência de ações preventivas para reduzir a reincidência de litígios e falhas no provisionamento de passivos contingentes.*

625. *As constatações da AUDIT foram corroboradas pela equipe de auditoria do TCU.*

626. *A resposta da CMB aos achados da auditoria indica que diversas ações corretivas foram iniciadas, mas ainda não foram totalmente implementadas. Dentre as principais medidas em andamento, destacam-se a atualização dos normativos internos, a revisão das planilhas de contingências, a adoção de métricas de desempenho para o contencioso e a implementação de uma política de prevenção de litígios. Um dos aspectos mais relevantes da resposta da gestão diz respeito à **aquisição de um software jurídico** para otimizar a supervisão e gestão dos processos judiciais, cujo trâmite está em andamento no processo nº 18750.101930/2022-86.*

627. *Embora a aquisição do sistema represente um avanço importante, a medida isolada não combate todas as fragilidades apontadas pela auditoria. O software poderá aumentar a eficiência na organização e controle das ações judiciais, mas sua eficácia dependerá da correta alimentação e análise dos dados, bem como da adoção de diretrizes de supervisão e medidas preventivas para*

mitigar riscos processuais. Além disso, a resposta dos gestores não detalha prazos concretos para a implementação completa das ações recomendadas nem abrange a totalidade das fragilidades identificadas, como a necessidade de indicadores de desempenho para avaliar a gestão do contencioso e a efetividade das estratégias preventivas.

628. *Diante desse cenário, deve-se manter a recomendação do controle externo, com ajustes para reforçar a necessidade de implementação célere e integrada das ações corretivas, a qual passa a contar com a seguinte redação:*

***Recomendação**: Adote estratégias efetivas e integradas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, assegurando não apenas a implementação do sistema de gestão do contencioso, mas também o desenvolvimento de indicadores de desempenho, ações preventivas eficazes e revisões sistemáticas dos provisionamentos, em alinhamento com as melhores práticas de governança, eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023.*

Subquestão 3.13 - As obras são precedidas de elaboração do projeto executivo?

629. *A Lei das Estatais define parâmetros para a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens, estabelecendo que, no caso de obras públicas, a elaboração do projeto executivo é uma etapa fundamental para garantir a qualidade, a segurança e a economicidade da execução.*

630. *O art. 42 da Lei 13.303/2016 estabelece que as licitações para a contratação de obras públicas devem, necessariamente, ser precedidas de projeto básico e, quando for o caso, projeto executivo. Esse artigo tem como objetivo evitar que obras sejam iniciadas sem um estudo técnico adequado.*

631. *O projeto executivo é o conjunto de elementos necessários e suficientes para a execução completa da obra, conforme as normas técnicas e os requisitos de qualidade, segurança e funcionalidade. Ele inclui todas as especificações, detalhes e orientações técnicas para a construção ou instalação de equipamentos.*

632. *O Decreto 9.507/2018, que regulamenta a Lei das Estatais, reforça as diretrizes para a execução de obras públicas, detalhando a necessidade de aprovação do projeto executivo antes do início da execução da obra.*

633. *Além disso, o art. 19 do referido Decreto afirma que o projeto executivo deve ser elaborado com base no projeto básico e deve conter todos os elementos para permitir a execução da obra de forma precisa e eficiente, minimizando riscos e atrasos. Destaca ainda que o projeto executivo é essencial para o planejamento detalhado e a fiscalização da obra, ou seja, ele permite que a empresa pública ou a sociedade de economia mista tenha o controle total sobre o orçamento, o cronograma e a qualidade da obra.*

634. *A execução de obras sem um projeto executivo adequado pode trazer uma série de problemas, como: (i) o aumento dos custos, já que, sem um planejamento detalhado, há maior risco de imprevistos e gastos adicionais durante a execução da obra; e (ii) atrasos no cronograma, uma vez que a ausência de um projeto claro e preciso pode resultar em paralisações e necessidade de replanejamento durante a obra, afetando o prazo de entrega.*

635. *Não bastasse, obras realizadas sem um projeto executivo adequado podem apresentar problemas estruturais, gerando retrabalho e comprometimento da segurança.*

636. *Assim, em resumo, a elaboração de um projeto executivo é uma exigência fundamental para a execução de obras pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa exigência está diretamente relacionada ao **princípio da eficiência**, ao garantir que as obras sejam realizadas de forma planejada, com o controle dos custos e prazos, e que atendam aos padrões de qualidade e segurança necessários.*

637. *A Lei das Estatais e seu decreto regulamentador reforçam a importância dessa etapa, destacando-a como um requisito legal e técnico para a contratação e a execução de obras, mitigando riscos e assegurando o bom uso dos recursos públicos.*

638. *No caso em exame, foram requisitadas informações acerca da execução de obras no parque fabril ou relacionados à operação da CMB, por meio do Ofício TCU 21/2024 (peça 15).*

639. *Por oportuno, registra-se que o art. 22 do Regulamento de Licitações e Contratos da CMB estabelece que:*

Art. 22. O procedimento licitatório deverá ser proposto pela Unidade Demandante, por meio de processo administrativo, ao qual deverão ser anexados o Termo de Referência, o orçamento preliminar e a aprovação pela autoridade administrativa, bem como todos os demais documentos necessários à propositura.

§1º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, o processo deverá conter o anteprojeto, projeto básico e projeto executivo de acordo com as especificidades e regime de execução adotado.

§2º A área de contratações disponibilizará modelos a fim de orientar as Unidades Demandantes na elaboração do Termo de Referência e anteprojeto. (Grifou-se).

640. ***Não** foram identificadas desconformidades nos procedimentos de auditoria aplicados.*

Subquestão 3.14 - As alienações de bens inservíveis são precedidas de avaliação formal e licitação? (art. 49).

Achado 3.14.1 - Fragilidades nos procedimentos de alienação de bens inservíveis.

641. *Os artigos 49 e 50 da Lei das Estatais tratam de normas específicas para a alienação de bens pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, estabelecendo procedimentos para garantir a transparência e a legalidade dessas operações.*

642. *O artigo 49 impõe **dois requisitos essenciais** para a alienação de bens por empresas públicas e sociedades de economia mista, quais sejam:*

*a) **Avaliação formal**, observadas as exceções previstas nos incisos XVI a XVIII do art. 29; e*

*b) **Licitação**: a alienação também deve ser precedida de processo licitatório, garantindo a competitividade e a igualdade de condições para todos os interessados. A licitação é a regra para garantir que o processo seja transparente e que a venda ocorra sob as melhores condições para a empresa pública ou sociedade de economia mista, ressalvado o disposto no § 3º do art. 28, que permite a dispensa da licitação em alguns casos excepcionais.*

643. *Essas exigências têm o objetivo de assegurar que a alienação de bens inservíveis pelas empresas públicas e sociedades de economia mista siga critérios objetivos e transparentes, evitando a alienação a preços inferiores aos de mercado ou sem a devida competição.*

644. *Adicionalmente, o artigo 50 do mencionado diploma amplia o escopo das normas relativas à alienação de bens, estendendo-as à atribuição de ônus real sobre os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive em relação às hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.*

645. *Assim, sempre que se atribuir um ônus real sobre os bens dessas entidades, deverão ser seguidas as mesmas normas aplicáveis à alienação, incluindo os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Isso significa que, mesmo na atribuição de ônus real, devem ser observados os procedimentos formais previstos na lei, assegurando transparência e conformidade com os princípios legais.*

646. *Em resumo, portanto, os artigos 49 e 50 da Lei das Estatais impõem regras para a alienação de bens e a atribuição de ônus real, com o objetivo de proteger o interesse público e garantir que os processos ocorram sob condições de mercado justas e transparentes.*

647. *Nesse contexto, a equipe de auditoria requisitou informações à CMB acerca das alienações de bens, por meio dos Ofícios 7/2024 e 21/2024 (peças 9 e 15).*

648. *A Casa da Moeda do Brasil esclareceu, inicialmente, por meio da Nota Técnica SEI nº 363/2024/CMB, que promoveu o **credenciamento de leiloeiros públicos** para os procedimentos de alienação de bens, por meio de leilões, quando necessário. Apresentou a Ata de Credenciamento de*

Leiloeiro vigente nº 001/2022 (45243223), com 14 leiloeiros oficiais credenciados pela empresa, os quais, "de acordo com a regra do Edital, são convocados pela ordem e conforme as necessidades da CMB". Nesse ponto, foi verificado que as convocações seguem corretamente a ordem de classificação dos leiloeiros (peça 39, p. 10-17).

649. *A CMB destacou que, no período de 2021 a 2024, foram realizados apenas dois leilões públicos para a alienação de bens inservíveis, quais sejam:*

*(i) **sucata de cuproníquel** em chapas, moedas (sem poder liberatório) e barras, de propriedade do Banco Central do Brasil (Bacen), conforme sua autorização pelo Ofício 19498/2023-BCB/MECIR, sob os cuidados e armazenados na Casa da Moeda do Brasil, objeto do Processo Administrativo n.º 18750.000455/2014-11, realizado em 31/10/2023, pelo leiloeiro público JOÃO EMÍLIO, inscrito na JUCERJA sob o nº 45, nos termos do Edital 89/2023 (peça 39, p. 18-246); e*

(ii) equipamentos e materiais de propriedade da CMB, objeto do Processo Administrativo nº 18750.109089/2023-56, realizado em 28/10/2024, pelo leiloeiro público Fábio Manoel Guimarães, inscrito na JUCERJA sob o nº136 (peça 39, p. 247-294).

650. *Informou ainda que, no referido período, realizou uma doação de bens de informática ao Instituto Nova Ágora de Cidadania (INAC), com sede em São Paulo/SP, inscrito no CNPJ sob o nº 05.862.741/0001-03, conforme o Termo de Doação apresentado (peça 39, p. 295-296).*

651. *No **mérito**, quanto ao primeiro leilão, destacam-se as seguintes considerações do Parecer Jurídico SEI nº 528/2023, que subsidiou a despacho de homologação do certame pelo Sr. Diretor de Gestão da CMB em 11/12/2023:*

*13. Na avaliação do caso concreto, verificamos que o Parecer Jurídico 331 (id 36464979) analisou o **aspecto sui generis da alienação** em debate, tendo em vista que a CMB é uma empresa estatal, regida pela nº 13.303/2016 e os bens a serem alienados de propriedade do BACEN, que é uma autarquia regida, até então, pela Lei nº 8.666/93 (e atualmente pela Lei nº 14.103/2021). Em tais termos, verificou-se a regularidade dos aspectos internos da licitação e da Minuta de Edital para, ao final, opinar pela possibilidade jurídica da licitação pelo procedimento do art. 51 da Lei nº 13.303/2016 e arts. 24 e 25 do Regulamento de Licitações e Contratos da CMB para alienação dos bens móveis em debate pelo critério de julgamento do maior preço, bem como foi favorável a condução da licitação pelo procedimento da Lei nº 13.303/2016 por terceiro, através do leiloeiro contratado, desde que superados aspectos normativos.*

*14. Cabe observar que a Auditoria Interna da CMB – AUDIT, após análise, informou que "com a devida cautela quanto à ampla divulgação de certame, para que haja concorrência efetiva, não há óbice à continuidade do processo" (id 34730003). Note-se que **o BACEN e a CMB atuaram em conjunto, ao longo de todo o longo trâmite processual**, buscando a maior transparência e conformidade dos atos, conforme verifica-se pela instrução dos autos e que foi registrado na Ata de Reunião entre as partes (id 38456344). Cabe destacar que o BACEN acompanhou e concordou com todos os atos praticados pela CMB, em especial, com a **pesquisa de preço que resultou na definição do valor estimado para cada lote**.*

*15. Em tais termos, a presente alienação foi autorizada pela alta gestão de ambas as instituições. Pelo BACEN, verificamos a **autorização no Ofício 19498/2023–BCB/MECIR** (id 36477302) e pela CMB, consta a **manifestação da Diretoria Executiva da CMB – DIREX**, conforme extrato da Ata da 9ª RDE de 2023, realizada em 09/10/2023 (id 37833557). Ademais, **a DIREX prestou as devidas informações ao Conselho de Administração da CMB – CONSAD** sobre o certame, a contratação de leiloeiro oficial e as tratativas para alteração no RLC sobre o tema, sendo assentado o conhecimento das informações durante a 322ª RO CA, realizada em 27/10/2023 (id 38074069 e 38184928). (Grifou-se).*

652. *O mencionado parecer jurídico ressaltou ainda, no item 16, que "o procedimento se desenvolveu de forma regular, transparente e tempestivo, atendendo aos princípios do art. 31 da Lei nº13.303/2016, em especial, da publicidade, isonomia, competitividade e pela busca da proposta mais vantajosa". Registrou a adequada prestação de contas do leiloeiro e ponderou sobre a existência de uma **Ação Civil Pública** de uma Associação de Catadores para anular a licitação, reivindicando*

prioridade na destinação da sucata, mas concluiu que não haveria óbice à continuidade do procedimento:

2 3. Contudo, após a realização da sessão, o BACEN e a CMB foram surpreendidos com a notificação do ajuizamento de uma Ação Civil Pública – ACP pela Redes Associadas de Cooperativas de Catadores do Estado do Rio De Janeiro – RACC, junto à 11ª Vara Federal do Rio de Janeiro (NUP: 00412.028161/2023-11, REF. 5110701-65.2023.4.02.5101), pela qual a autora requer, em liminar, que (i) o leilão seja considerado nulo, haja vista a presença de vício insanável no edital, ou ainda, a imediata suspensão do leilão, sob pena de multa diária a ser arbitrada pelo Juízo; (ii) o bloqueio da sucata objeto do leilão até o julgamento final da lide, impedindo assim qualquer alienação por parte da Casa da Moeda do Brasil. (id 38456446).

653. *Sobre a continuidade do certame, assiste razão ao corpo jurídico da CMB. Em linhas gerais, o procedimento está de acordo com os artigos 49 e 50 da Lei 13.303/2016 e demais normas que regem a matéria, incluindo as autorizações competentes emanadas pelo proprietário (Bacen) e pelo depositário (CMB) dos bens móveis inservíveis, os quais ainda impunham à CMB custos adicionais de armazenagem.*

654. *Note-se que o parecer jurídico faz referência a **pesquisas de preços** realizadas para determinar os valores dos lotes da licitação da sucata de cuproníquel, que seriam a **avaliação formal** exigida pelo inciso I do art. 49 da Lei das Estatais.*

655. *Todavia, as **pesquisas de preços não** constam da documentação encaminhada ao TCU e também **não** foram disponibilizadas no sítio da empresa na internet (https://www.casadamoeda.gov.br/portal/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes.html, acesso em 6/11/2024, às 15h). Foram publicados apenas o edital, o julgamento das impugnações e o termo de homologação.*

656. *O cuproníquel 75/25 que foi leiloado, como o próprio nome sugere, é uma liga composta por 75% de cobre e 25% de níquel. Considerando que havia 53 lotes, somando 1.187.527,26 kg, avaliados em R$ 22.256.460,85, **o preço médio de avaliação foi de 18,74 R$/kg**. Porém, o edital e outros documentos publicados pela CMB **não contêm uma avaliação formal detalhada dos bens levados a leilão**, com a pesquisa de preços, **o que prejudica a transparência e o controle social**, uma vez que não se sabe qual a metodologia utilizada pela CMB e pelo BACEN para chegar a esse valor de avaliação.*

657. *Para estimar o valor de mercado à época, a equipe de fiscalização do TCU considerou as cotações desses metais na data de publicação do edital. Em 9 de outubro de 2023, o preço do cobre estava em US$ 8.010,50 por tonelada; e o preço do níquel US$ 18.610,00 por tonelada (https://lookerstudio.google.com/reporting/afdb40c5-35a5-4994-8c01-f90b838629ef/page/0DYhC, acesso em 6/11/2024, às 16h). Dessa forma:*

Preço do cobre (75%):
8.010,50 USD/ton × 0,75 = 6.007,875 USD/ton

Preço do níquel (25%):
18.610,00 USD/ton × 0,25 = 4.652,50 USD/ton

Preço total estimado da liga cuproníquel 75/25:
6.007,875+4.652,50=10.660,375USD/ton

Conversão para reais (cotação de 5,19 R$/USD):
10.660,375 USD/ton × 5,19BRL/USD = 55.926,35BRL/ton

658. *Portanto, o valor estimado para o cuproníquel 75/25 em 9/10/2023 seria de aproximadamente R$ 55,93 por kg, para o material puro, em condições de uso. Tratando-se de **sucata**, como especificado no Edital 89/2023, o valor é reduzido.*

659. *A sucata contém impurezas, oxidações etc. que exigem processamento adicional para reutilização. Isso reduz o valor de mercado, pois o comprador incorre em custos extras para refinar ou reciclar a liga. A sucata, muitas vezes, exige trituração ou fundição, custos adicionais que não estariam associados ao material novo e pronto para uso.*

660. *Além disso, o mercado de sucata é específico e o preço pode variar dependendo da demanda local para recicladores e refinadores que processam o material. O preço de sucata de ligas, como o cuproníquel, depende, essencialmente, do nível de pureza e da demanda para reciclagem.*

661. *Dados esses fatores, o valor de mercado de R$ 55,93 por kg para o cuproníquel puro* ***não*** *se aplicaria diretamente à sucata. Assim sendo, uma* ***avaliação média de R$ 18,74/kg****, equivalente a 33,5% do valor do material puro, não é considerado preço vil e pode ser razoável para a avaliação de um material na condição de* ***sucata****.*

662. *Não bastasse, consta do Termo de Homologação que os 53 lotes (1.187.527,26 kg) foram vendidos pelo valor total de R$ 30.441.000,00, ou seja,* ***o preço médio de venda foi de R$ 25,63 por kg de sucata de cuproníquel****, ou, aproximadamente,* ***45,8% do valor de mercado para o material puro,*** *em condições de uso, o que pode ser considerado dentro da normalidade.*

663. *Em relação à licitação 92/2024, referente ao leilão dos equipamentos e materiais de propriedade da CMB discriminados no Processo Administrativo nº 18750.109089/2023-56, realizado recentemente, em 28/10/2024, verificou-se a mesma falha quanto à* ***ausência de uma avaliação formal*** *detalhada dos bens levados a leilão na documentação encaminhada ao TCU. Além disso, na página da CMB na internet,* ***sequer constam o edital da licitação e o nome do leiloeiro*** *(https://www.casadamoeda.gov.br/portal/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes.html, acesso em 6/11/2024, às 15h), conforme exigido pelo art. 8º, § 1º, inciso IV, Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação):*

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, ***independentemente de requerimentos****,* ***a divulgação em local de fácil acesso****, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*

§ 1º Na ***divulgação das informações*** *a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:*

(...)

IV - ***informações concernentes a procedimentos licitatórios****, inclusive os respectivos* ***editais e resultados****, bem como a todos os* ***contratos celebrados****; (Grifou-se).*

664. *Por fim, avaliaram-se os aspectos formais da doação de bens de informática ao Instituto Nova Ágora de Cidadania (INAC), fundamentada no art. 29, inciso XVII, da Lei 13.303/2016, que permite a* ***doação de bens móveis para fins e usos de interesse social****, desde que haja uma análise prévia sobre a oportunidade e conveniência socioeconômica.*

665. *Preliminarmente, registra-se que o art. 29, inciso XVII, dispensa a licitação, mas não a avaliação formal prevista no inciso I do art. 49, ambos da Lei das Estatais, tampouco dispensa a adequada publicidade da alienação dos bens no portal da entidade (art. 8º, § 1º, inciso IV, Lei 12.527/2011).*

666. *Observa-se que o donatário é uma entidade com fins sociais. Portanto, em exame perfunctório do termo de doação, a destinação atenderia ao requisito de interesse social, justificando a dispensa de licitação e o uso da doação como forma de alienação. Porém, a* ***avaliação forma****l continua sendo obrigatória (art. 49, inciso I, da Lei das Estatais) e deve ser divulgada, em homenagem ao princípio da transparência.*

667. *O termo menciona a aprovação da Diretoria Executiva e faz referência ao despacho e às listagens detalhadas dos bens de informática, o que sugere a existência de um processo formalizado e documentado, no qual teria havido uma análise interna que avaliou a conveniência e a adequação dessa alienação via doação. O documento também especifica que o INAC (donatário) se compromete com a retirada e todos os custos associados aos bens doados, assegurando que a CMB (doadora) não incorra em despesas adicionais.*

668. *Contudo, constatou-se a* ***ausência de uma avaliação formal*** *detalhada dos bens doados na*

documentação enviada ao TCU. Ademais, na página da CMB na internet, ***não há opção de consulta pública às doações efetuadas pela empresa, com prejuízo à transparência e ao controle social.***

669. *Com fundamento nas considerações acima e evidências documentais colacionadas aos autos, propõe-se a seguinte recomendação à Casa da Moeda do Brasil:*

Recomendação*: Assegure a transparência e a publicidade dos processos de alienação de bens inservíveis, por meio de leilões ou doações, mediante a divulgação integral dos documentos obrigatórios no portal da entidade, conforme o art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), incluindo o edital da licitação ou a justificativa para a dispensa ou inexigibilidade, a avaliação formal detalhada dos bens leiloados ou doados, as atas, os autos de arrematação, os termos de homologação, adjudicação ou doação, os contratos celebrados e outros documentos exigidos por lei.*

Comentários dos Gestores:

670. *O achado de auditoria sobre a deficiências na gestão dos contratos de compras e serviços foi acolhido pela CMB, que informou a adoção das seguintes providências (peça 46, p. 15-16):*

Em referência aos itens 543 a 571, foram disponibilizados em nosso portal de transparência os arquivos que a Unidade Técnica entendeu como faltantes, notadamente a Avaliação Formal dos bens alienados que, embora não conste do rol exemplificativo do art. 8, §1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011, permite o controle social de tais contratações.

Especificamente quanto ao Leilão 0092/2024, verificou-se que o mesmo não estava disponível na internet, de modo que será realizada a devida correção (id. 47581024).

Ademais, foi reforçado com os colaboradores a necessidade de se publicar na página de transparência os documentos exigidos em lei (id. 47581021).

Análise:

671. *A CMB acolheu as considerações da equipe de auditoria e adotou algumas medidas para corrigir as falhas identificadas nos procedimentos de alienação de bens inservíveis. O principal questionamento era a ausência de transparência na divulgação de documentos essenciais, tais como a avaliação formal dos bens inservíveis alienados e os editais dos leilões.*

672. *De se observar que a exigência de* ***avaliação formal*** *dos bens alienados por empresas públicas e sociedades de economia mista encontra amparo no* ***artigo 49 da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)****. Esse dispositivo impõe a necessidade de que as alienações sejam precedidas por uma avaliação formal, garantindo que os bens sejam vendidos por um valor justo e compatível com o mercado, evitando prejuízos ao erário e assegurando a transparência na gestão patrimonial dessas entidades.*

673. *No entanto, a* ***obrigatoriedade de publicidade*** *dessas informações não decorre diretamente da Lei das Estatais, mas sim do artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Esse dispositivo impõe aos órgãos e entidades públicas o dever de divulgar, de forma ampla e acessível, as* ***informações relacionadas a procedimentos licitatórios****, incluindo editais, resultados e contratos celebrados. Observa-se que esse rol é meramente exemplificativo, sendo, portanto, obrigatória a publicidade das avaliações formais dos bens inservíveis, viabilizando-se o controle social das alienações. A CMB demonstrou comprometimento com a transparência ao incluir essas informações em seu portal.*

674. *Em relação ao Leilão 092/2024, os gestores ratificaram que a documentação não havia sido disponibilizada na internet. Após a auditoria, a CMB também corrigiu essa falha, assegurando a devida publicidade ao certame. Além disso, a entidade informou ao TCU que reforçou internamente a obrigatoriedade de divulgação dos documentos exigidos por lei, visando evitar novas ocorrências.*

675. *Dessa forma, diante das providências adotadas pela CMB, verifica-se que as irregularidades apontadas nos casos concretos foram sanadas. No entanto, para garantir a continuidade das boas práticas implementadas,* ***mantém-se a recomendação*** *originalmente formulada, com os ajustes de forma necessários, de modo a enfatizar a necessidade de manutenção dessas medidas ao longo do tempo. Assim, propõe-se a seguinte redação consolidada:*

Recomendação: *Adote as providências necessárias para manter, de forma contínua e sistemática, a transparência e a publicidade dos processos de alienação de bens inservíveis, garantindo a divulgação integral dos documentos obrigatórios em seu portal institucional, conforme disposto no art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011, incluindo a publicação de editais, justificativas para dispensa ou inexigibilidade, avaliações formais dos bens levados a leilão, atas, autos de arrematação, termos de homologação, adjudicação ou doação, contratos celebrados e demais documentos pertinentes, assegurando a fiscalização e o controle social dessas alienações.*

Subquestão 3.16 - As despesas com publicidade e patrocínio de 2022 limitam-se ao que foi gasto no último ano imediatamente anterior à eleição? (art. 93, § 2º).

676. *O § 2º do art. 93 da Lei 13.303/2016 estabelece uma restrição específica para os gastos com publicidade e patrocínio das empresas públicas e sociedades de economia mista durante o ano eleitoral. A norma determina que, em anos de eleição para cargos do ente federativo ao qual a empresa estatal esteja vinculada, os gastos com publicidade e patrocínio não podem exceder a média dos gastos dos últimos três anos que antecedem o pleito ou, alternativamente, o valor gasto no último ano imediatamente anterior à eleição.*

677. *Essa restrição visa evitar que os recursos de empresas estatais sejam direcionados para promover candidatos ou partidos políticos de forma indireta, utilizando a publicidade institucional como veículo de propaganda eleitoral. O cálculo do limite deve ser feito com base na média dos três últimos anos ou no valor gasto no último ano.*

678. *A redação do § 2º impõe uma vedação clara ao aumento dos gastos com publicidade e patrocínio acima desses limites em anos eleitorais, restringindo qualquer justificativa para elevação desses gastos além do permitido, mesmo que a empresa tenha um limite adicional aprovado em circunstâncias normais, como previsto no § 1º do mesmo artigo, em textual:*

Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.

§ 1º O limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.

§ 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição. (Grifou-se).

679. *Eventual descumprimento dessas regras poderá culminar em questionamentos da sociedade e dos órgãos de controle acerca da imparcialidade da gestão da empresa durante o período eleitoral.*

680. *Portanto, o § 2º do art. 93 da Lei das Estatais desempenha um papel importante na garantia da neutralidade das empresas públicas e sociedades de economia mista durante o processo eleitoral, evitando o uso indevido de recursos públicos em benefício de candidatos ou partidos políticos.*

681. *Na esteira desse pensamento, foram requisitadas informações acerca das despesas com publicidade e patrocínio efetuadas pela Casa da Moeda do Brasil, a partir do ano de 2021, por meio do Ofício 21/2024 (peça 15), a fim de verificar a conformidade dos gastos com a limitação estabelecida no art. 93, § 2º, in fine, da Lei 13.303/2016.*

682. *Em resposta, a CMB informou que* ***não*** *celebrou contratos de publicidade e patrocínio no período de 2021 a 2024, restando prejudicado o exame do mérito da subquestão 3.16 por perda do objeto (peça 40, p. 2).*

IV. Conclusão

683. *A auditoria realizada na Casa da Moeda do Brasil (CMB) abordou, de forma estruturada, questões centrais relacionadas à governança corporativa, à transparência e à eficiência (integridade) da gestão, em conformidade com a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016). Por meio de uma análise detalhada dos processos e das práticas da entidade, foram identificados avanços, mas também desafios significativos que impactam a sustentabilidade, a conformidade legal e a competitividade da CMB.*

684. *No que tange à **governança**, constatou-se que os órgãos de administração e controle, como o Conselho de Administração (CONSAD), a Diretoria Executiva e os Comitês Estatutários, seguem, em grande medida, os preceitos estabelecidos pela Lei das Estatais.*

685. *No entanto, no Relatório de Avaliação de 22/5/2023, a Controladoria-Geral da União (CGU), identificou a **ausência de documentação comprobatória de análises anuais efetivas realizadas pelo CONSAD**, o que compromete a transparência e a prestação de contas ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme exigido pelo § 2º do art. 23 da referida lei, indicando oportunidades de melhoria nos processos de avaliação estratégica e de longo prazo (Achado 1.5.1, itens 118 a 135).*

686. *Os gestores da CMB acolheram a proposta de recomendação da equipe de auditoria do TCU, sinalizando o compromisso da Administração da empresa com a melhoria do processo. A **recomendação será mantida** neste Relatório Final de Fiscalização, para garantir o **monitoramento** da sua efetiva implementação, assegurando que a CMB cumpra sua promessa na próxima divulgação da análise dos conselheiros sobre a "conclusão do CONSAD sobre o atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios 2024 e Planejamento Estratégico 2024-2028".*

687. *No aspecto da **transparência**, observou-se a **fragmentação das demonstrações financeiras até o exercício de 2021** (Achado 2.1.1, itens 252 a 269). Na oportunidade, propôs-se, no Relatório Preliminar, recomendação para que a CMB "unifique e republique suas demonstrações financeiras, eliminando fragmentações observadas até o exercício de 2021, de modo a cumprir o princípio da integralidade e a facilitar a compreensão pelos stakeholders, órgãos de controle e sociedade".*

688. *A recomendação foi atendida, nos termos seguintes: (i) as informações estão acessíveis e categorizadas, o que reduz a dificuldade de busca por parte dos usuários; (ii) a fragmentação foi mitigada por uma estruturação mais intuitiva, permitindo que cada usuário acesse rapidamente os documentos necessários; e (iii) a prática adotada atende ao objetivo da recomendação, garantindo maior transparência e conformidade com a governança contábil. Dessa forma, concluiu-se pela **retirada da recomendação** neste Relatório Final de Fiscalização.*

689. *Ainda acerca da **transparência**, observou-se a **publicação incompleta da prestação de contas em local inadequado**, o que dificulta o acesso às informações por stakeholders, órgãos de controle e pela sociedade em geral, comprometendo o princípio da publicidade e exigindo maiores esforços para a adequada compreensão (Achado 2.1.2, itens 270 a 283).*

690. *A CMB concordou com a proposta de recomendação da equipe de auditoria. A implementação de seção específica no sítio da empresa solucionará a falha estrutural apontada, assegurando a acessibilidade da prestação de contas conforme exigido pela IN TCU 84/2020, fortalecendo a governança e o controle social. Dessa forma, **a recomendação será mantida** para fins de monitoramento da sua completa implementação.*

691. *Ainda, conforme o Achado 2.3.1 (itens 284 a 301), a auditoria identificou a **ausência de detalhamento na discriminação de custos e receitas por linha de negócio**, evidenciando a necessidade de melhorias na **transparência** e no cumprimento dos normativos legais.*

692. *Os gestores da CMB **divergiram** da equipe do TCU, ao argumento principal de que o detalhamento dos custos por linha de negócio comprometeria o sigilo de informações estratégicas. Entretanto, a justificativa da empresa **não** foi acolhida, dado ser possível a adoção de um modelo de divulgação que concilie transparência e proteção de informações estratégicas. Além disso, a alocação genérica de despesas administrativas distorce a análise da rentabilidade de produtos deficitários,*

dificultando ações corretivas. Assim sendo, ***manteve-se a proposta de recomendação****, com os* ***ajustes*** *pertinentes.*

693. *Em termos de* ***eficiência*** *na gestão dos recursos, foram evidenciadas, inicialmente, discrepâncias entre os custos e os preços de venda em alguns segmentos (Achado 3.1.1, itens 302 a 337). Os gestores anuíram às* ***propostas de recomendação,*** *as quais serão* ***mantidas*** *no presente Relatório Final de Auditoria, para fins de monitoramento, notadamente porque: (i) as medidas corretivas implementadas ou planejadas não garantem a resolução dos déficits; (ii) há riscos jurídicos, que podem levar à responsabilização dos gestores, caso a empresa continue firmando contratos que comprometam sua sustentabilidade financeira; e (iii) a auditoria interna da CMB ainda precisa conduzir uma avaliação detalhada da precificação e dos custos.*

694. *Ainda, o Achado 3.2.1 (itens 349 a 371) registrou, no Relatório Preliminar, que a licença ambiental estava* ***incompleta****, com uma* ***condicionante não atendida****. Os argumentos dos gestores foram acolhidos em parte, uma vez que a atividade de eletrorrevestimento de discos foi descontinuada após o incêndio no parque fabril e não há intenção de retomada, o que* ***dispensa a recomendação originária*** *para inclusão dessa atividade no processo de licenciamento. Além disso, a CMB informou que as demais atividades de galvanoplastia estão devidamente licenciadas.*

695. *Contudo, observou-se, no último Relatório de Acompanhamento, o* ***não atendimento de uma das condicionantes da licença ambiental****. Identificou-se o* ***gerenciamento inadequado de resíduos perigosos****, especificamente a disposição irregular de resíduos oleosos misturados com serragem no chão, sem o uso de tambores apropriados para armazenamento e sem a presença de um kit de emergência no local. Em consequência, foi elaborado o* ***Plano de Ação nº 17/2024****, cujas etapas estão em fase de conclusão e serão analisadas no próximo Relatório de Auditoria Ambiental. Além disso, foi iniciado um projeto para aprimorar o monitoramento do consumo de água, com previsão de implementação até 2025.*

696. *Diante desse cenário, foram acolhidos parcialmente os argumentos dos gestores ao Achado 3.2.1 (gestão ambiental) e promovidos os ajustes necessários na* ***proposta de recomendação*** *remanescente.*

697. *Foram constatadas também* ***ineficiências na gestão de contas a receber****, com elevados índices de inadimplência e concentração de dívidas em poucos clientes (Achado 3.4.1, itens 391 a 423), com impacto direto no fluxo de caixa e na sustentabilidade financeira da empresa, indicando a necessidade de controles mais rigorosos e ações estratégicas para mitigar riscos.*

698. *A CMB anuiu às conclusões da equipe de auditoria. Os esclarecimentos prestados pelos gestores evidenciam que, no caso da Polícia Federal, a inadimplência foi um evento pontual e já resolvido, sem impacto significativo na gestão de contas a receber. No entanto, a inadimplência da Sociedad del Estado Casa de Moneda ainda persiste e representa um* ***risco financeiro*** *relevante para a empresa pública. Apesar das afirmações dos gestores de que estão sendo adotadas providências,* ***não foi apresentado um plano de ação*** *para mitigar esses riscos. Diante disso, promoveu-se o* ***ajuste da recomendação original****.*

699. *Outro ponto crítico identificado foi o provável* ***impacto da implantação do DREX****, a moeda digital do Banco Central do Brasil, sobre o faturamento e a sustentabilidade das operações tradicionais da CMB (Achado 3.1.2, itens 338 a 348).*

700. *A CMB concordou com as conclusões da auditoria, mas recomenda-se a apresentação de informações mais detalhadas sobre a gestão de riscos e as medidas concretas para garantir a sustentabilidade financeira, considerando os impactos do DREX, como a possível redução da demanda por papel-moeda, observada com a popularização do PIX. Assim, foi* ***ajustada*** *a proposta de recomendação.*

701. *Verificou-se ainda que a* ***gestão de estoques e armazéns*** *da Casa da Moeda do Brasil apresenta fragilidades que comprometem a eficiência operacional e aumentam os riscos financeiros e de obsolescência de materiais (Achado 3.6.1, itens 440 a 461).*

702. *Apesar de avanços pontuais, como a atualização de normas e a implementação de*

sistemas ERP, ainda persistem lacunas significativas no controle, racionalização de armazéns e previsão de demandas. A ausência de medidas estruturais robustas, somada a práticas ineficientes no planejamento e acompanhamento, expõe a empresa pública a perdas financeiras e dificulta o alinhamento às melhores práticas de gestão. O cenário é agravado por fatores externos, como a redução da demanda por papel-moeda, exigindo uma adaptação estratégica para minimizar os impactos no resultado financeiro.

703. *Em resposta ao Relatório Preliminar, a CMB informou a adoção de medidas para aprimorar controles e reduzir riscos. No entanto, ainda há ações em andamento, como a revisão de normativos e a implementação de diretrizes para estoques ociosos. Além disso, a racionalização dos armazéns pode ser aprimorada para otimizar espaços e evitar a imobilização excessiva de recursos. Dessa forma, a proposta de* ***recomendação*** *para a CMB promover a eficiência e a racionalização da gestão de estoques e armazéns continua pertinente, devendo ser* ***mantida*** *para fins de monitoramento.*

704. *Foram apontadas ainda* ***deficiências na gestão de pessoal*** *(Achado 3.7.1, itens 462 a 488).*

705. *Apreciados os comentários dos gestores, constatou-se que a CMB tem avançado na gestão de pessoal, com destaque para a adequação de normativos internos e a adesão a iniciativas de equidade, como o Sétimo Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça e o Pacto Pró-Diversidade. Medidas corretivas, como a regularização de pagamentos indevidos e a atualização de normativos conforme a Resolução CGPAR nº 48/2023, demonstram esforços para alinhar a empresa às diretrizes do setor público.*

706. *No entanto, fragilidades persistem, como a pendência na aprovação do Regulamento de Pessoal e a implementação do mapeamento de saúde mental, prevista para 2025. Diante disso, a recomendação para fortalecer a gestão de pessoal permanece necessária neste Relatório Final de Fiscalização, e o monitoramento contínuo é essencial para garantir a efetividade das ações em andamento.*

707. *Também foram observadas* ***deficiências nos contratos de compras e serviços*** *(Achado 3.8.1, itens 489 a 540).*

708. *A CMB anuiu às considerações da equipe de auditoria do TCU. A empresa informou que adotou algumas medidas corretivas para aprimorar a gestão de contratos de compras e serviços, destacando-se a revogação da Circular DEGOV 015/2023 e a implementação de diretrizes mais claras sobre segregação de funções. Contudo, persistem desafios, como a necessidade de melhorias nos processos de trabalho e a finalização da solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC), prevista para 2025, o que mantém os riscos dos processos manuais.*

709. *Demais disso, apesar do reforço nos controles sobre pesquisas de preços, ainda não há evidências concretas da sua eficácia na prevenção de irregularidades. Assim,* ***manteve-se a recomendação originária, com os ajustes pertinentes****, com vistas ao fortalecimento dos controles internos e à implementação de sistemas informatizados, para garantir maior transparência, eficiência e mitigação de riscos na administração dos contratos.*

710. *Questão relevante foi debatida no Achado 3.8.2 (itens 541 a 587). A equipe de auditoria do TCU e a CMB divergiram sobre os* ***riscos da manutenção do Scorpios e da possível reativação do Sicobe*** *no modelo original, estimada em* ***R$ 1,8 bilhão anuais****.*

711. *A auditoria refutou os argumentos da CMB quanto à condução dos contratos do Scorpios e do Sicobe, apontando falta de competitividade e restrição de mercado, o que compromete a transparência e a economicidade. Investigações anteriores indicaram* ***direcionamento*** *nos processos licitatórios,* ***favorecendo empresas específicas*** *e eliminando concorrência, resultando em* ***sobrepreço****. Além disso, a* ***dependência tecnológica*** *da CMB e da Receita Federal nesses contratos expõe a administração pública a* ***custos elevados*** *e renovações sucessivas, exigindo maior rigor na análise de novas soluções.*

712. *Observou-se que, embora o TCU tenha determinado a reativação do Sicobe, a Receita Federal (destinatária dos serviços) entende que o modelo anterior é economicamente inviável e envolto em indícios de irregularidades contratuais. O debate atual entre o Ministério da Fazenda, a*

*Receita Federal e a CMB sugere que poderá ser proposto um **modelo atualizado de rastreamento digital para bebidas**, utilizando tecnologias mais eficientes, como códigos QR, para garantir transparência e controle fiscal sem os custos excessivos dos selos físicos.*

713. *Ponderou-se ainda que a interpretação da decisão da Corte de Contas (subitem 9.2.2 do Acórdão 2144/2023-TCU-Plenário) deve considerar os princípios da administração pública, como a eficiência, a economicidade e a razoabilidade. Nesse contexto, a simples reativação do modelo original do Sicobe, sem considerar avanços tecnológicos, seria um retrocesso e poderia gerar desperdício de recursos. A adoção de soluções digitais alinhadas às práticas internacionais permite maior controle tributário, reduz custos e facilita a fiscalização, beneficiando tanto o setor público quanto os consumidores.*

714. *Diante disso, a auditoria concluiu que a decisão do TCU não deve ser vista como uma obrigação de restabelecer um sistema ultrapassado, mas sim como uma diretriz para a implementação de um mecanismo moderno e eficaz de controle da produção de bebidas. As reuniões entre os órgãos envolvidos demonstram uma intenção governamental de modernizar o sistema, conciliando transparência, eficiência e menor custo, razão pela qual a **recomendação** da auditoria relativa ao Achado 3.8.2 deve ser **mantida**, com os **ajustes** pertinentes na sua redação, dado que o objetivo é a garantia do interesse público.*

715. *A auditoria também identificou fragilidades significativas na gestão e no controle do uso de veículos oficiais da CMB, com potencial impacto sobre a eficiência operacional e a integridade administrativa (Achado 3.9.1, itens 588 a 604). Evidenciou-se ainda o consumo anormal de combustível, indicando possíveis ineficiências ou desvios (Achado 3.9.2, itens 605 a 609). A CMB anuiu ao exame técnico da equipe do TCU e informou algumas providências adotadas ou a ser implementadas. Dessa forma, as **recomendações** foram **mantidas**, para fins de monitoramento, com os ajustes apropriados.*

716. *Em outra abordagem, a Auditoria Interna (AUDIT) e a equipe do TCU identificaram fragilidades na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário da CMB, evidenciando falhas em normativos, registros processuais, suporte sistêmico e provisionamento de passivos (Achado 3.11.1, itens 631 a 653).*

717. *Em resposta, a CMB confirmou que iniciou ações corretivas, incluindo a atualização de normativos, revisão de contingências, adoção de métricas e implementação de uma política de prevenção de litígios, além da aquisição de um software jurídico.*

718. *No entanto, ressaltou-se que o software, embora benéfico, não resolve todas as deficiências, sendo necessária uma gestão eficiente dos dados e diretrizes adequadas para mitigação de riscos. Além disso, a ausência de prazos claros e indicadores de desempenho reforça a necessidade de **manter** a recomendação do controle externo referente ao Achado 3.11.1, enfatizando a implementação célere e integrada das ações corretivas para garantir maior governança e eficiência na gestão dos passivos da empresa.*

719. *Por fim, a análise dos procedimentos de alienação de bens inservíveis pela CMB revelou fragilidades na transparência e na publicidade, com ausência de documentos essenciais nos processos de leilões e doações, como avaliações formais detalhadas e justificativas de dispensa (Achado 3.14.1, itens 666 a 700).*

720. *Em comentários ao Relatório Preliminar, a CMB reconheceu as falhas apontadas pela auditoria nos procedimentos de alienação de bens inservíveis, especialmente quanto à transparência na divulgação de documentos essenciais, como avaliações formais e editais de leilões. Arguiu a adoção de medidas corretivas, garantindo a publicidade dessas informações em seu portal, em conformidade com a Lei das Estatais e a Lei de Acesso à Informação. A CMB também corrigiu falhas identificadas no Leilão 092/2024 e informou que promoveu o reforço das orientações internas quanto à necessidade de cumprimento das normas de transparência.*

721. *Diante das providências adotadas, concluiu-se que as irregularidades foram sanadas nos casos concretos observados. No entanto, para garantir a continuidade das boas práticas*

*implementadas, **foi mantida a recomendação** originalmente formulada, com os ajustes pertinentes.*

722. *Dessa forma, conclui-se que, apesar dos avanços alcançados pela Casa da Moeda do Brasil em governança, transparência e integridade, ainda existem desafios significativos que precisam ser superados para fortalecer a eficiência operacional e assegurar a sustentabilidade das suas atividades.*

723. *Nesse sentido, recomenda-se a implementação efetiva das ações corretivas apontadas nos achados de auditoria, com a adoção de medidas concretas para mitigar riscos operacionais, financeiros e administrativos. Além disso, é essencial que a CMB reforce seus mecanismos de controle, promovendo ajustes estruturais e aprimorando a supervisão de suas práticas gerenciais, garantindo conformidade com as normativas vigentes e alinhamento às melhores práticas de governança corporativa.*

V. Proposta de encaminhamento

724. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, as seguintes **recomendações** à Casa da Moeda do Brasil (CMB):*

724.1. Promova o adequado registro da documentação comprobatória da análise efetiva, pelo Conselho de Administração (CONSAD), quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme disposto no art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016 (Achado 1.5.1, itens 118 a 135);

724.2. Atualize o seu sítio eletrônico para incluir, em uma seção específica e de fácil acesso na página inicial, intitulada "Transparência e Prestação de Contas", todos os documentos e informações obrigatórios relacionados aos processos de prestação de contas, conforme previsto nos artigos 7º, § 4º; 9º, § 1º; e 27, todos da IN TCU 84/2020, em conjunto com o art. 17 da IN CGU 5/2021 (Achado 2.1.2, itens 270 a 283);

724.3. Reveja o plano de contas e as Demonstrações Financeiras para implementar maior detalhamento das despesas operacionais e administrativas, por natureza e por linha de negócio, garantindo a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016. Caso existam informações estratégicas que justifiquem restrições à divulgação pública, adote medidas que conciliem a transparência necessária com a proteção de dados sensíveis, assegurando que os órgãos de controle e os demais interessados possam verificar a origem e a aplicação dos recursos da empresa de forma clara e adequada (Achado 2.3.1, itens 284 a 301);

724.4. Reavalie os contratos deficitários das suas linhas de negócio (segmentos), com base nos princípios da eficiência, economicidade e equilíbrio econômico-financeiro, para garantir a sustentabilidade da empresa (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

724.5. Inclua, no seu plano de fiscalização, a realização de uma auditoria detalhada dos custos de produção (diretos e indiretos) e da política de precificação dos segmentos deficitários ou com elevadas despesas administrativas, a fim de identificar e implementar ações corretivas que evitem prejuízos recorrentes (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

724.6. Elabore e implemente um plano estruturado de gestão de riscos, detalhando a metodologia, prazos, métricas e medidas concretas para mitigar os impactos da implantação do DREX em seus produtos e serviços, garantindo a sustentabilidade e a competitividade da empresa (Achado 3.1.2, itens 338 a 348);

724.7. Implemente as recomendações registradas no Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento, de 19/12/2023, com destaque para: (1) a adoção de um sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios; e (2) a execução de um plano de ação para o gerenciamento adequado de resíduos perigosos, promovendo-se o atendimento integral das condicionantes ambientais, mitigando os riscos de sanções e impactos reputacionais (Achado 3.2.1, itens 349 a 371);

724.8. Elabore e implemente um plano de ação para aprimorar a gestão de contas a receber, com

medidas específicas para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes (Achado 3.4.1, itens 391 a 423);

724.9. Promova a eficiência e a racionalização da gestão de estoques e armazéns, assegurando conformidade com as normas internas, redução de riscos financeiros e alinhamento às melhores práticas de controle, além de aprimorar os sistemas de previsão de demanda e planejamento para aumentar a precisão e evitar a imobilização de recursos em materiais ociosos ou obsoletos (Achado 3.6.1, itens 440 a 461);

724.10. Fortaleça a gestão de pessoal, garantindo conformidade com normativos internos e legais, alinhamento às melhores práticas de governança corporativa e promoção de um ambiente de trabalho inclusivo, equitativo e produtivo (Achado 3.7.1, itens 462 a 488);

724.11. Promova o fortalecimento dos controles internos para a gestão de contratos de compras e serviços, assegurando o monitoramento contínuo e integrado por sistemas informatizados que permitam maior transparência e eficiência, mitigando riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento. Além disso, acompanhe e assegure a implementação efetiva da solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC), garantindo que sua conclusão ocorra dentro do prazo previsto e que sua operacionalização atenda às necessidades de controle e mitigação de riscos na administração dos contratos (Achado 3.8.1, itens 489 a 540);

724.12. Assegure que todas as decisões sobre os contratos relacionados ao Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) e ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) estejam fundamentadas no interesse público, com vistas a mitigar os riscos de direcionamento, dependência tecnológica e sobrepreço, conforme indícios apontados pelos órgãos de controle em contratações pretéritas, garantindo ainda que eventuais soluções adotadas sejam justificadas por análises técnicas e econômicas que maximizem os benefícios para a administração pública e a sociedade (Achado 3.8.2, itens 541 a 587);

724.13. Fortaleça os controles internos sobre o uso dos veículos oficiais, implementando monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditorias periódicas para validar trajetos e a conformidade dos pagamentos de horas extras, bem como a integração desses controles em um sistema digital unificado que consolide dados de rastreamento, relatórios e despesas. Além disso, assegure a formalização tempestiva de aditivos contratuais, garantindo a transparência e o cumprimento das normas de governança e integridade (Achado 3.9.1, itens 588 a 604);

724.14. Inclua, no seu plano de fiscalização, uma auditoria específica para investigar as causas das anomalias do consumo médio (Km/l) dos veículos oficiais, para reduzir desperdícios e evitar possíveis desvios, implementando as ações corretivas necessárias (Achado 3.9.2, itens 605 a 609);

724.15. Adote estratégias efetivas e integradas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, assegurando não apenas a implementação do sistema de gestão do contencioso, mas também o desenvolvimento de indicadores de desempenho, ações preventivas eficazes e revisões sistemáticas dos provisionamentos, em alinhamento com as melhores práticas de governança, eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023 (Achado 3.11.1, itens 631 a 653);

724.16. Adote as providências necessárias para manter, de forma contínua e sistemática, a transparência e a publicidade dos processos de alienação de bens inservíveis, garantindo a divulgação integral dos documentos obrigatórios em seu portal institucional, conforme disposto no art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011, incluindo a publicação de editais, justificativas para dispensa ou inexigibilidade, avaliações formais dos bens levados a leilão, atas, autos de arrematação, termos de homologação, adjudicação ou doação, contratos celebrados e demais documentos pertinentes, assegurando a fiscalização e o controle social dessas alienações (Achado 3.14.1, itens 666 a 700);

724.17. Determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (Audbancos), da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), que, nos termos do art. 243 do RITCU c/c o art. 4º, inciso III, da Portaria Segecex 27/2009, autue processo

específico do tipo Monitoramento – MON, para verificar o cumprimento das recomendações acima e os resultados delas advindos;

724.18. Comunicar a Casa da Moeda do Brasil (CMB) a deliberação que vier a ser adotada; e

724.19. *Encerrar e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, incisos III e V, do RITCU.*

VOTO

Trata-se de auditoria, na modalidade conformidade, realizada na Casa da Moeda do Brasil (CMB), com o objetivo de avaliar o cumprimento das disposições da Lei 13.303/2016 quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança, bem como em relação à política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, segundo os padrões e melhores práticas de mercado.

A justificativa para a realização da auditoria é o elevado montante de recursos gerido pelas empresas estatais. Em 2022, por exemplo, o orçamento de investimentos das 130 estatais existentes era de R$ 34 bilhões, com destaque para o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Caixa Econômica Federal e a Petrobras, cujos resultados líquidos totalizaram cerca de R$ 209 bilhões.

Ocorre que, nos últimos anos, presenciamos mudanças na alta administração dessas companhias, vendas de ativos, denúncias de má gestão e até estimativas de déficits bilionários. A fim de minimizar esses riscos, a Lei 13.303/2016, conhecida como "Lei das Estatais", estabeleceu estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, abrangendo temas como governança corporativa, *compliance*, gerenciamento e compromissos com metas e resultados, procedimentos de contratação de bens e serviços, regimentos internos e código de ética.

Diante desse cenário de risco, o Tribunal de Contas da União decidiu que era imprescindível atuar de forma proativa para verificar se a modernizadora Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) estava, de fato, sendo cumprida, especialmente no que diz respeito à transparência, à integridade, à governança e aos acordos judiciais celebrados para mitigar prejuízos.

A relevância da fiscalização da Casa da Moeda do Brasil não se justifica apenas pela materialidade do volume de recursos abrangidos pela auditoria, cerca de R$ 1,37 bilhão, mas também, pela relevância do papel que desempenha na produção de moeda corrente, cédulas, passaportes, selos e outro itens de segurança monetária e documental. Além disso, a estatal ostenta estrutura de produção complexa com alta demanda tecnológica para garantir a segurança dos seus produtos, o que a torna estratégica para o funcionamento econômico e social do país.

Com o objetivo de identificar possíveis vulnerabilidades da CMB, a equipe de fiscalização elaborou planejamento guiado por três grandes questões de auditoria, a seguir descritas, tendo como critérios as disposições da Lei 13.303/2016 e legislação correlata, abrangendo Lei 6.404/1976, Lei 12527/2011 e Estatuto Social da companhia estatal. O período de exame da fiscalização compreendeu os 5 últimos exercícios financeiros, a contar de 1º/1/2020:

1) A estrutura e o funcionamento da Casa da Moeda do Brasil seguem as regras de governança corporativa vigentes na Lei 13.303/2016?

Os auditores verificaram se a constituição, o funcionamento e as competências dos órgãos colegiados da empresa estatal, tais como Conselho de Administração (CONSAD), Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Comitê Estatutário de Auditoria, Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração, estão devidamente regulados conforme determina a Lei das Estatais.

Outros aspectos importantes analisados pela equipe de auditoria dizem respeito à conformidade dos processos de indicação, avaliação e nomeação de membros para o Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva e demais órgãos colegiados, observados requisitos técnicos e não meramente políticos.

A administração por resultados é outra dimensão que mereceu destaque na Lei das Estatais. Nesse sentido, a equipe de auditoria procurou verificar se os diretores e demais administradores

assumem compromissos com metas e resultados previamente aprovados pelo Conselho de Administração, e são submetidos a avaliação anual de desempenho individual e coletivo.

Não menos importante é a verificação, pelo CONSAD, do alinhamento das metas e resultados da empresa ao plano de negócio e à estratégia de longo prazo, com publicação de suas conclusões e informações ao Congresso Nacional e ao TCU.

No mesmo tópico, destaco, ainda, outros pontos de controle, como a verificação da independência da Comitê de Auditoria e a política de análise da regularidade das transações com partes relacionadas (transações com pessoas físicas ou jurídicas que tenham vínculos com a estatal).

2) A Casa da Moeda do Brasil atende aos requisitos de transparência exigidos pela Lei das Estatais para a gestão dos seus negócios?

Nesse ponto, a auditoria perquiriu se a CMB mantém página atualizada na rede mundial de computadores, com todas as informações e documentos de publicação obrigatória sobre as atividades da empresa. Além disso, verificou se as demonstrações financeiras da estatal obedecem aos preceitos da Lei 6.404/1976 e às normas de contabilidade vigentes. Nesse sentido, foi avaliado se os custos e receitas dos negócios da companhia estatal são discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

3) A gestão da Casa da Moeda do Brasil é eficiente, íntegra e ambientalmente sustentável?

Essa última questão de auditoria abrangeu diversos aspectos que buscam aquilatar a sustentabilidade econômica, financeira e ambiental da empresa. Nesse ponto, foram realizadas as seguintes verificações: compatibilidade entre os preços de venda de produtos e serviços com os respectivos custos; eficiência da gestão de contas a receber de clientes; adequação dos registros de provisão para devedores duvidosos; gestão de estoques; gestão tributária; administração dos contratos de fornecimento de serviços; licenciamento ambiental das atividades da CMB; adequação dos cálculos de provisões para passivos, cíveis, trabalhistas e tributários; desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços.

Aplicados os procedimentos de fiscalização, a Unidade Técnica chegou aos seguintes achados, em grande parte, acolhidos pelos gestores da CMB, os quais ensejaram propostas de recomendação à estatal.

1) Ausência de comprovação de análise efetiva, pelo Conselho de Administração, do alcance de meta e resultados previamente acordados com a diretoria executiva. (Achado 1.5.1, itens 93 a 110 do relatório de auditoria)

Com relação às regras de governança corporativa, a equipe de fiscalização assinala que os órgãos de administração e controle da estatal, em grande medida, atenderam aos preceitos estabelecidos na Lei das Estatais, consoante detalhado no relatório que acompanha este voto.

Contudo, foi identificada fragilidade referente à ausência de comprovação documental da análise anual realizada pelo Conselho de Administração da CMB (CONSAD) sobre o alcance das metas e resultados do Plano de Negócios de 2023, o que teria comprometido a sua avaliação pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, conforme exige o art. 23, § 2º, da Lei das Estatais (Achado 1.5.1, itens 93 a. 110). A falha foi prontamente reconhecida pela CMB, o que ensejou recomendação preventiva por parte da equipe da auditoria.

2) Fragmentação na forma de apresentação das demonstrações financeiras da companhia estatal. (Achado 2.1.1., itens 227 a 244 do relatório de auditoria).

3) Publicação de forma incompleta e disponibilização em local impróprio no portal da entidade dos elementos que integram a prestação de contas da entidade. (Achado 2.1.2, itens 245 a 258 do relatório de auditoria)

No quesito relativo à transparência, observou-se que as demonstrações financeiras publicadas pela CMB até o exercício de 2021, em seu portal privativo na rede mundial de computadores, foram apresentadas de forma fragmentada, e não unificada, que compromete a clareza, a comparabilidade e a análise integrada das informações financeiras da entidade, em desacordo o art.

8º, § 4º, da Lei das Estatais. A companhia admitiu o equívoco e reorganizou a disponibilização das demonstrações financeiras relativas ao período mencionado, melhorando a estrutura, acessibilidade e inteligibilidade das informações, embora os documentos ainda tenham permanecido segregados, razão pela qual a AudBancos retirou a proposta de recomendação.

Ainda referente ao mesmo tópico, a equipe de auditoria assinala que houve publicação incompleta da prestação de contas da entidade, relativa ao exercício de 2023, bem como inadequado referenciamento dessa informação no portal da CMB na *internet*, dificultando o controle social e a transparência da estatal.

Segundo art. 9º, § 1º da Instrução Normativa TCU 84/2020, o acesso às informações referentes à prestação de contas da CMB deveria constar de chamada na página inicial da empresa na rede mundial de computadores, sob o título "Transparência e prestação de contas". Demais disso, deveriam integrar o processo de prestação de contas elementos como relatório de gestão, relatório de auditoria, pronunciamento de Ministro de Estado e rol de responsáveis, nos termos do art. 27 da referida Instrução Normativa. Não obstante compromisso da entidade em solucionar a pendência, a Unidade Técnica manteve a recomendação corretiva devido à ausência de medida corretiva concreta.

4) Falta de detalhamento na discriminação de custos e receitas da CMB por linha de negócios. (Achado 2.3.1., itens 259 a 276 do relatório de auditoria)

Outra fragilidade sensível identificada pela equipe de auditoria foi a ausência de detalhamento da discriminação de custos e receitas por linha de negócio da empresa estatal. Ao analisar as Demonstrações Financeiras do exercício de 2023 e a Nota Explicativa 22.3, a AudBancos verificou que a rubrica "Despesas Administrativas", no montante de R$ 326,6 milhões, foi apresentada de forma agregada, sem detalhamento suficiente para identificar a composição das despesas por natureza e por linha de negócio, o que compromete a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, II, da Lei 13.303/2016, dificultando o acompanhamento pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Os gestores da CMB contestam esse achado, com base no argumento de que o detalhamento dos custos por linha de negócio envolve informações sigilosas e estratégicas, cuja divulgação poderia comprometer sua posição de mercado em segmentos que a empresa não detém exclusividade, a exemplo da linha de cédulas e moedas, para a qual há previsão de concorrência com outros fornecedores, a Lei 13.416/2017.

Segundo a AudBancos, a justificativa de sigilo não impede que a entidade adote modelo de divulgação que harmonize a transparência e a proteção de informações estratégicas. Do contrário, a instrução assevera que a falta de detalhamento da discriminação de custos e receitas por linha de negócio poderia afetar a capacidade da empresa estatal em analisar a viabilidade econômica dos segmentos operacionais em que atua, o que dificulta a adoção de medida corretivas para produtos deficitários e compromete a eficiência gerencial. Por essa razão, a AudBancos mantém a proposta de recomendação corretiva.

5) Incompatibilidade entre os custos e os preços de venda de determinados segmentos de negócio da CMB (Achado 3.1.1., itens 277 a 312 do relatório de auditoria).

Ao analisar a Demonstração de Resultado de Exercício de 2023, a AudBancos identificou que a CMB obteve lucro bruto operacional de R$ 461,5 milhões, mas o lucro líquido de R$ 202,5 milhões, impactado por elevadas despesas administrativas. Além disso, verificou que alguns segmentos da atividade empresarial apresentaram resultados negativos, como a fabricação de moedas nacionais, medalhas, selos e demais produtos, o que traz incerteza quanto à viabilidade econômica dessas linhas de negócio e comprometimento da eficiência da estatal, em contrariedade ao art. 37 da Constituição Federal e ao art. 8º da Lei 13.303/2016.

Considerando que a Unidade Técnica não pôde identificar as causas dessas disfunções propôs, com a concordância dos gestores da estatal, recomendar a reavaliação dos contratos deficitários em suas linhas de negócio, a fim de reestabelecer a viabilidade dessas atividades e o reequilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos. Propôs, ainda, que a empresa realizasse auditoria interna a fim de analisar os custos de produção a política de precificação dos ramos

deficitários ou com elevadas despesas administrativas, com o objetivo de identificar as causas e implementar as medidas corretivas;

6) Riscos associados à implantação do DREX (Achado 3.1.2., itens 313 a 323 do relatório de auditoria).

Diante da perspectiva, à época da auditoria, de implantação da moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil, a partir de 2025, a equipe de fiscalização chama a atenção para necessidade de gestão de riscos pela CMB, sobretudo pela queda na demanda por cédulas físicas, impulsionada pela popularização do sistema de pagamentos instantâneos PIX. Em seus comentários, os gestores da companhia estatal já anteciparam que estão analisando os impactos da possível implantação do DREX em seus produtos e serviços, a fim de adotar ajustes estratégicos que garantam a sustentabilidade e competitividade da empresa. A AudBancos, todavia, recomenda a elaboração de plano estruturado de gestão de riscos, detalhando metodologia, prazos, métricas e medidas concretas;

7) Não atendimento de todas as condicionantes de licença ambiental (Achado 3.2.1., itens 324 a 346 do relatório de auditoria).

Ao tempo da realização da auditoria, encontrava-se em processo de renovação a Licença de Operação e Recuperação das atividades da CMB, perante o Instituto Estadual do Ambiente do Governo do Rio de Janeiro (INEA). Relatório de Auditoria Ambiental independente, contratado pela empresa estatal e concluído em dezembro de 2023, considerou que a gestão ambiental da Casa da Moeda do Brasil é eficiente, tendo sido atendidos, em sua maioria, os requisitos legais e condições para licenciamento das atividades da entidade.

Restaram pendentes, apenas, algumas não conformidades relativas ao gerenciamento inadequado de resíduos perigosos (resíduos oleosos misturados com serragem no chão, sem acondicionamento próprio) e à não prevenção de vazamentos de água. Por essa razão, a Unidade Técnica, após ouvir os gestores, propôs recomendar à estatal a resolução das pendências identificadas no relatório de auditoria ambiental;

8) Inadimplência elevada e concentrada em poucos clientes (Achado 3.4.1., itens 366 a 398 do relatório de auditoria).

Tendo por base os relatórios de auditoria de contas a receber de 2021 a 2024, elaborados pela Auditoria Interna da estatal, a Unidade Técnica observou que a CMB enfrenta elevada inadimplência em sua carteira de clientes, especificamente em contratos de longo prazo e de exportação, o que o obriga a entidade a estimar expressiva provisão para créditos de liquidação duvidosa.

A instrução salienta que, embora a empresa estatal tenha apresentado avanços na gestão de contas as receber, com melhorias em áreas de cobrança e provisão, ainda enfrenta desafios significativos na inadimplência e na recuperação de créditos de longo prazo, sobretudo em contratos com clientes públicos e internacionais. A elevada concentração de dívida em poucos clientes e o aumento das provisões tem impacto negativo na liquidez e sustentabilidade financeira pública. Com a concordância dos gestores, a AudBancos propõe à CMB que elabore e implemente plano de ação para aprimorar a gestão de contas a receber, com medidas específicas para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes;

9) Deficiência na gestão de estoques e armazéns (Achado 3.6.1., itens 415 a 436 do relatório de auditoria).

A equipe de fiscalização verificou que a gestão de estoques e armazéns da Casa da Moeda do Brasil é parcialmente ineficiente, tendo em vista a ociosidade de parte dos depósitos, sem movimentação desde 2021, agravados pela externalidade relativa à queda na demanda por papel-moeda, após a implantação e popularização do pagamento instantâneo (PIX), com reflexos negativos no resultado da empresa pública.

Não obstante os avanços na gestão de estoque e armazéns, com revisão de normativos, definição de medidas corretivas, ainda em execução, a equipe de auditoria verifica que ainda há espaço para aprimoramento. Por essa razão, propôs recomendar a racionalização da gestão de estoque e

armazéns, alinhando-a com as normas internas e melhores práticas, a fim de reduzir riscos financeiros, melhorar os sistemas de previsão de demanda e planejamento, evitando, assim, imobilização de recursos em materiais ociosos e obsoletos;

10) Deficiências na gestão de pessoal (Achado 3.7.1., itens 437 a 463 do relatório de auditoria).

A Unidade Técnica verificou que, embora a CMB tenha apresentado avanços significativos na gestão de pessoal, propôs recomendar a conclusão de medidas tendentes a aperfeiçoar a administração de recursos humanos, tais como a revisão do Regulamento de Pessoal, contratação de empresa para mapeamento de saúde mental dos colaboradores e atualização de normativos internos para adequação às diretrizes estabelecidas na Resolução CGPAR nº 48/2023.

11) Deficiências na gestão dos contratos de compras e serviços (Achado 3.8.1., itens 464 a 515 do relatório de auditoria).

Apesar dos esforços da CMB em sanear as deficiências identificadas pelos Relatórios de Auditoria Interna na gestão de contratos de compras e serviços, a exemplo da melhoria dos procedimentos de pesquisa de preços, adoção de critérios mais rigorosos, a fim de evitar conluio, direcionamento de licitações, sobrepreço e superfaturamento, bem como estabelecimento de diretrizes normativas claras sobre segregação de funções, a Unidade Técnica verificou que ainda há espaço para aprimorar os controles internos.

Nesse sentido, propôs recomendação para melhoria dos processos de planejamento e gestão dos contratos, com monitoramento contínuo e integrado por meio de sistemas informatizados, mitigando os riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento.

12) Riscos associados à contratação do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros - Scorpios e à reativação do contrato do Sistema de Controle de Bebidas - Sicobe (Achado 3.8.2., itens 516 a 562 do relatório de auditoria).

Nesse achado de auditoria, a Unidade Técnica alerta para os riscos de direcionamento de contratação, dependência tecnológica, sobrepreço e superfaturamento relativos às contratações dos sistemas Scorpios e Sicobe, haja vista o histórico de indícios de irregularidade apontados pelos órgãos de controle externo em avenças pretéritas.

Em seus comentários ao relatório preliminar, os gestores da CMB destacam que, desde janeiro de 2020, a CMB estabeleceu formação e gestão de parceria com a empresa SICPA América do Sul S/A, dentro dos princípios de *compliance*, transparência e integridade, buscando aprimorar práticas de governança e administração de custos, a fim de mitigar riscos de dependência tecnológica e assegurar a economicidade das contratações.

Segundo os gestores da estatal, essa atuação conjunta compreende os seguintes vetores: Termo de Parceria Pharos, que estabelece a cooperação tecnológica da CMB com a SICPA América do Sul; Contrato de Parceria Pharos, cujo objeto é a implantação e manutenção de sistemas de controle da produção de cigarros e fornecimento de "Selo Fiscal Inteligente"; Manual de Governança Pharos, que define o modelo de governança corporativa da parceria entre a CMB e a SICPA; Manual de Apuração e Análise de Custos, que prevê critérios contábeis e financeiros para correto reconhecimento das despesas e receitas da parceria.

Assinalam que investigações pretéritas de processo criminal, relativas à contratação do sistema Sicobe, não tem relação direta com a atual gestão da parceria da CMB com a SICPA. Asseveram, ainda, que o próprio Tribunal, e não a estatal, teria ordenado a reativação do sistema Sicobe, como se extrai do Acórdão 2.144/2023-TCU-Plenário.

A Unidade Tecnica, após analisar os comentários dos gestores, mantém a recomendação à estatal para que todas as decisões sobre os contratos relacionados ao Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (Scorpios) e ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) estejam fundamentadas no interesse público, com vistas a mitigar os riscos de direcionamento, dependência tecnológica e sobrepreço.

Nesse aspecto, Unidade Técnica assevera que, mesmo com a parceria firmada entre a CMB e a SICPA, ainda assim, subsiste risco de dependência tecnológica decorrentes dessas contratações, tornando a tornam da Casa da Moeda do Brasil e a Receita Federal vulneráveis a custos elevados e a sucessivas prorrogações contratuais.

Considera que a determinação do Tribunal para reativação do sistema Sicobe, exarada no Acórdão 2.144/2023-TCU-Plenário, deve ser considerada à luz de princípios que regem a Administração Pública e a licitação, sobretudo os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e o interesse público. Nessa toada, a CMB estaria compelida a restabelecer sistema estruturado em modelo ultrapassado, limitado e oneroso, mas reativá-lo em bases tecnológicas mais eficientes e vantajosas.

13) Falhas no Controle de uso dos veículos oficiais (Achado 3.9.1., itens 563 a 579 do relatório de auditoria).

Com base no relatório de auditoria interna da entidade, a Unidade Técnica identificou fragilidades de controle na gestão do contrato de locação com motorista de veículos oficiais, tais como ausência de controle diário de trajeto, pagamento de horas extras sem justificativa adequada, falha na comprovação de cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, além de suspensão, aditivo, de deduções de despesas de refeições de motoristas feitas em refeitório da CMB. Apesar de a empresa informar a adoção de providência corretivas, a equipe de auditoria manteve proposta de recomendação de fortalecimento de controles internos sobre o uso de veículos oficiais, incluindo monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditoria periódicas e formalização tempestiva de aditivos.

14) Consumo médio de combustível anormal (Achado 3.9.2., itens 580 a 584 do relatório de auditoria).

Nesse achado, a equipe de auditoria verificou anomalias no consumo médio de veículos oficiais, propondo, com o acolhimento dos gestores, a realização de auditoria interna para apuração das causas dos desperdícios, a fim de evitar possíveis desvios e gastos desnecessários, implementando as ações corretivas necessárias.

15) Deficiências na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário (Achado 3.11.1, itens 606 a 626 do relatório de auditoria).

Ao examinar relatório de Auditoria Interna da estatal, a Unidade Técnica verificou a existência de fragilidades significativas na gestão do contencioso cível, trabalhista e tributário da CMB. As deficiências incluem normativos desatualizados, inconsistências nos registros de processos judiciais, ausência de sistema adequado para cadastro e acompanhamento dos processos, falta de ações preventivas para redução de reincidência de litígios e falhas de provisionamento de passivos contingentes.

Apesar do compromisso e empenho dos gestores da estatal em implementarem as medidas sugeridas pela Auditoria Interna, as ações adotadas pela CMB não haviam sido concluídas ao tempo da fiscalização realizada pelo TCU. Por essa razão, a Unidade Técnica manteve proposta de recomendar à empresa pública, com os ajustes necessários, adoção de estratégias efetivas e integradas para mitigação de riscos processuais e financeiros na gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, a fim de garantir, não somente, a implantação de sistema de gestão do contenciosos, como também o desenvolvimento de indicadores de desempenho, ações preventivas eficazes e revisões sistemáticas de provisionamentos, de acordo com as melhores práticas de governança, eficiência e economicidade, em atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Interna AUDIT 7/2023.

16) Fragilidades nos procedimentos de alienação de bens inservíveis (Achado 3.14.1, itens 641 a 675 do relatório de auditoria).

A Unidade Técnica verificou que, em três leilões realizados pela CMB para alienação de bens inservíveis e doação de bens móveis, não foram divulgadas as avaliações formais no portal da entidade, o que prejudicou a transparência e o controle social. Conquanto não tenha sido identificada subavaliação dos bens alienados e doados, mesmo como o anúncio de medidas corretiva pela estatal, a Unidade instrutiva propôs recomendar à CMB a transparência e a publicidade dos processos de

alienação de bens inservíveis sejam observadas de forma contínua e sistemática, garantindo a fiscalização e controle social dessas alienações.

Feita essa apresentação, **passo ao exame de mérito**.

Examino relatório de auditoria de conformidade realizada na Casa da Moeda do Brasil (CMB), cujo objeto é verificar o cumprimento das disposições da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança, bem como em relação à política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, segundo os padrões e melhores práticas de mercado

A fiscalização empreendida pela unidade técnica, pautada em questões de auditoria que perpassam a estrutura de governança, a transparência ativa e a eficiência operacional, revela cenário em que, embora a CMB tenha avançado na adequação de seus normativos internos aos ditames da Lei 13.303/2016, persistem vulnerabilidades que demandam a atuação corretiva e preventiva desta Corte.

No que tange à governança corporativa, acolho a conclusão da unidade instrutiva de que, não obstante o funcionamento geral dos órgãos colegiados estar em conformidade com a Lei da Estatais, a ausência de comprovação documental da análise anual do Conselho de Administração sobre o alcance das metas do Plano de Negócios de 2023 constituiu falha que compromete o dever de prestação de contas ao Congresso Nacional e a este Tribunal, nos termos do art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016.

Quanto à transparência, observo que a segregação das demonstrações financeiras e a falha no referenciamento da prestação de contas no portal da entidade dificultam o controle social. Ademais, a resistência da estatal em detalhar custos e receitas por linha de negócio, sob o argumento de sigilo estratégico, não se sustenta frente ao dever de transparência imposto pelo art. 8º, § 2º, II, da Lei 13.303/2016. A proteção de informações sensíveis não pode servir de escudo para a opacidade gerencial, sendo perfeitamente possível harmonizar a transparência com a preservação da competitividade, conforme bem pontuado pela unidade técnica.

No campo da eficiência e sustentabilidade, os achados revelam preocupações legítimas quanto à viabilidade econômica de determinados segmentos de negócio, à gestão de estoques e à inadimplência concentrada. Merece destaque a necessidade de gestão de riscos associada à evolução do Drex, moeda digital do Banco Central do Brasil, sobretudo em razão de já ter havido uma queda na demanda por cédulas físicas e faturamento da estatal, impulsionada pela popularização do sistema de pagamentos instantâneos PIX.

Consoante informações recentes, o Banco Central reestruturou o projeto do Drex, migrando o foco da moeda digital para a "tokenização" de ativos e aumento da eficiência operacional do crédito, com o desenvolvimento de uma nova infraestrutura tecnológica. No âmbito do Drex, a "tokenização" consiste no processo de transformar ativo financeiro em uma representação digital segura dentre de um sistema de registros e pagamentos.

Diante desse cenário de atualização, reforço a necessidade de que a CMB elabore plano estruturado de gestão de riscos, detalhando metodologia, prazos e medidas concretas para adaptar seus produtos e serviços a essa nova realidade.

Sobre o sistema de controle de produção de bebidas (Sicobe), registro recente decisão monocrática proferida, em 4/4/2025, pelo E. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Cristiano Zanin, no Mandado de Segurança 40.235, impetrado pela União em face desta Corte de Contas, o qual deferiu liminar a fim de suspender, até exame de mérito, os efeitos dos Acórdãos 2.144/2023, 1633/2024, 2615/2024 e 607/2025, todos do Plenário do TCU, que haviam determinado à Receita de reativação do sistema Sicobe.

O E. Relator ponderou que a determinação do TCU de descontinuidade do sistema invade a esfera de competência discricionária da Receita Federal do Brasil para definir estratégias de fiscalização, alertando para o risco de interferência indevida em atos administrativos e para os potenciais impactos fiscais negativos da medida. Atualmente, o MS 4035 encontra-se em fase de julgamento de mérito em sessão virtual da Primeira Câmara do STF, já tendo sido emitidos os votos do Relator e do Ministro Alexandre de Moraes, ambos favoráveis à concessão da segurança, no sentido de

cassar as deliberações do TCU. Em consulta à tramitação do processo no portal do Supremo Tribunal Federal, realizada em 20/7/2026, o julgamento do mandado de segurança encontra-se suspenso em razão do pedido de vista formulado pelo E. Ministro Luiz Fux.

Nesse contexto, a determinação deste Tribunal relativa à reativação do Sicobe encontra-se atualmente suspensa, cuja solução definitiva dependerá de pronunciamento de mérito do STF no âmbito do MS 4035. Em todo caso, enfatizo a importância de a CMB avaliar a necessidade de atualização das contratações que alberguem riscos de direcionamento, dependência tecnológica, sobrepreço e superfaturamento, a exemplo das contratações dos sistemas Sicobe e Scorpios, devendo as decisões da estatal serem pautadas por estudos técnicos que demonstrem o interesse público, a viabilidade econômica e a eficiência tecnológica, evitando-se a perpetuação de modelos onerosos ou tecnologicamente obsoletos.

Por fim, as fragilidades identificadas na gestão do contencioso, no controle de veículos oficiais e nos procedimentos de alienação de bens inservíveis reforçam a necessidade de aprimoramento dos controles internos. As ações propostas pela unidade técnica mostram-se adequadas, proporcionais e alinhadas aos princípios da administração pública, sendo fundamentais para o fortalecimento da governança da CMB.

Concordo, em essência, com a análise da AudBancos, mas, considerando que o objetivo da auditoria é avaliar o cumprimento da Lei das Estatais sobre aspectos de governança, integridade, transparência e eficiência, revela-se mais compatível com o objeto que as medidas preventivas e corretivas sejam expedidas à CMB sob forma de determinação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2779/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.074/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Casa da Moeda do Brasil.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Casa da Moeda do Brasil (CMB), cujo objeto é verificar o cumprimento das disposições da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) quanto aos aspectos de transparência, integridade e governança, bem como em relação à política de celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, segundo os padrões e melhores práticas de mercado;

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. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar à Casa da Moeda do Brasil que, no prazo de 60 dias, apresente ao Tribunal plano de ação ou instrumento similar, com definição de prazo, indicação dos responsáveis e metas, para solução das seguintes medidas preventivas e corretivas:

9.1.1. registro da documentação comprobatória da análise promovida pelo Conselho de Administração quanto ao atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as ao Congresso Nacional e ao TCU, conforme disposto no art. 23, § 2º, da Lei 13.303/2016 (Achado 1.5.1, itens 118 a 135);

9.1.2. atualização do seu sítio eletrônico, a fim de incluir, em seção específica e de fácil acesso, todos os documentos e informações obrigatórias relacionadas aos processos de prestação de contas, conforme previsto nos artigos 7º, § 4º; 9º, § 1º; e 27, todos da IN-TCU 84/2020, em conjunto com o art. 17 da IN CGU 5/2021 (Achado 2.1.2, itens 270 a 283);

9.1.3. detalhamento, no plano de contas e nas demonstrações financeiras, das despesas operacionais e administrativas, por natureza e por linha de negócio, garantindo a transparência exigida pelo art. 8º, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, bem como adote as medidas que conciliem a transparência necessária com a proteção de dados sensíveis, caso existam informações estratégicas que justifiquem restrições à divulgação pública, assegurando que os órgãos de controle e os demais interessados possam verificar a origem e a aplicação dos recursos da empresa de forma clara e adequada (Achado 2.3.1, itens 284 a 301);

9.1.4. reavaliação dos contratos deficitários das suas linhas de negócio (segmentos), com base nos princípios da eficiência, economicidade e equilíbrio econômico-financeiro, para garantir a sustentabilidade da empresa (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

9.1.5. inclusão, em seu plano de fiscalização, de auditoria sobre os custos de produção (diretos e indiretos) e da política de precificação dos segmentos deficitários ou com elevadas despesas administrativas, a fim de identificar e implementar ações corretivas que evitem prejuízos recorrentes (Achado 3.1.1, itens 302 a 337);

9.1.6. elaboração e implementação de plano estruturado de gestão de riscos, com a metodologia, prazos, métricas e medidas concretas para mitigar os impactos da implantação do projeto Drex, em seus produtos e serviços, garantindo a sustentabilidade e a competitividade da empresa (Achado 3.1.2, itens 338 a 348);

9.1.7. implementação das recomendações registradas no Relatório de Auditoria Ambiental de Acompanhamento, de 19/12/2023, com destaque para: (1) a adoção de sistema mais eficiente para a detecção de vazamentos de água, visando reduzir desperdícios; e (2) a execução de plano de ação para o gerenciamento de resíduos perigosos, promovendo-se o atendimento integral das condicionantes ambientais, mitigando os riscos de sanções e impactos reputacionais (Achado 3.2.1, itens 349 a 371);

9.1.8. elaboração e implementação de plano de ação para aprimorar a gestão de contas a receber, com medidas específicas para mitigar os riscos associados à inadimplência elevada e à concentração de dívidas em poucos clientes (Achado 3.4.1, itens 391 a 423);

9.1.9. promoção da eficiência e da racionalização da gestão de estoques e armazéns, assegurando conformidade com as normas internas, redução de riscos financeiros e alinhamento às melhores práticas de controle, além de aprimoramento dos sistemas de previsão de demanda e planejamento para aumentar a precisão e evitar a imobilização de recursos em materiais ociosos ou obsoletos (Achado 3.6.1, itens 440 a 461);

9.1.10. fortalecimento da gestão de pessoal, garantindo conformidade com normativos internos e legais, alinhamento às melhores práticas de governança corporativa e promoção de ambiente de trabalho inclusivo, equitativo e produtivo (Achado 3.7.1, itens 462 a 488);

9.1.11. fortalecimento dos controles internos para a gestão de contratos de compras e serviços, assegurando o monitoramento contínuo e integrado por sistemas informatizados que permitam maior transparência e eficiência, mitigando riscos de direcionamento, sobrepreço e superfaturamento, bem como a implementação efetiva da solução tecnológica para o Plano Anual de Contratações (PAC), garantindo que sua conclusão ocorra dentro do prazo previsto e que sua

operacionalização atenda às necessidades de controle e mitigação de riscos na administração dos contratos (Achado 3.8.1, itens 489 a 540);

9.1.12. avaliação da necessidade de atualização dos contratos ou parcerias para prestação de serviços que alberguem riscos de direcionamento, dependência tecnológica, sobrepreço e superfaturamento, a exemplo das contratações dos sistemas Sicobe e Scorpios, devendo as decisões da estatal serem pautadas por estudos técnicos que demonstrem o interesse público, a viabilidade econômica e a eficiência tecnológica (Achado 3.8.2);

9.1.13. fortalecimento dos controles internos sobre o uso dos veículos oficiais, implementando monitoramento contínuo, como rastreamento por GPS, auditorias periódicas para validar trajetos e a conformidade dos pagamentos de horas extras, bem como a integração desses controles em um sistema digital unificado que consolide dados de rastreamento, relatórios e despesas (Achado 3.9.1, itens 588 a 604);

9.1.14. inclusão, no seu plano de fiscalização, de auditoria para investigar as causas das anomalias do consumo médio (Km/l) dos veículos oficiais, para reduzir desperdícios e evitar possíveis desvios, implementando as ações corretivas necessárias (Achado 3.9.2, itens 605 a 609);

9.1.15. adoção de estratégias efetivas e integradas para a mitigação dos riscos processuais e financeiros decorrentes da gestão dos passivos cíveis, trabalhistas e tributários, assegurando não apenas a implementação do sistema de gestão do contencioso, mas também o desenvolvimento de indicadores de desempenho, ações preventivas eficazes e revisões sistemáticas dos provisionamentos, em alinhamento com as melhores práticas de governança, eficiência e economicidade, observadas ainda as recomendações efetuadas no Relatório AUDIT 7/2023 (Achado 3.11.1, itens 631 a 653);

9.1.16. adoção de providências para manter, de forma contínua e sistemática, a transparência e a publicidade dos processos de alienação de bens inservíveis, garantindo a divulgação integral dos documentos obrigatórios em seu portal institucional, conforme disposto no art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011, incluindo a publicação de editais, justificativas para dispensa ou inexigibilidade, avaliações formais dos bens levados a leilão, atas, autos de arrematação, termos de homologação, adjudicação ou doação, contratos celebrados e demais documentos pertinentes, assegurando a fiscalização e o controle social dessas alienações (Achado 3.14.1, itens 666 a 700);

9.2. Ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (Audbancos), da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), que, nos termos do art. 243 do RITCU c/c o art. 4º, inciso III, da Portaria Segecex 27/2009, autue processo específico do tipo monitoramento para verificar o cumprimento das medidas acima descritas e os resultados delas advindos;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam à Casa da Moeda do Brasil (CMB); e

9.4. encerrar e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, incisos III e V, do RITCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2779-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 012.228/2022-2
Apensos: TC 004.185/2026-9, TC 004.189/2026-4, TC 004.179/2026-9, TC 004.183/2026-6, TC 004.181/2026-3.
Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal da Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA.
Recorrente: Antônio dos Santos Mendes (502.411.095-15).
Representação legal: João Sampaio de Sá Barreto Callou (51590/OAB-PE), representando Antônio dos Santos Mendes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. REQUALIFICA UBS. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. EXECUÇÃO PARCIAL SEM CONCLUSÃO DE PARCELA ÚTIL DAS OBRAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS DE DEFESA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), peça 200, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peça 201), que contou com a anuência do Ministério Público junto e este Tribunal (peça 202), transcrita a seguir:

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio dos Santos Mendes (peças 192-194), ex-prefeito do município de Presidente Tancredo Neves/BA de 2017-2020 e a partir de 1º/1/2021, contra o Acórdão 6656/2025-TCU-1ª Câmara (peça 157), da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. excluir da relação processual Erivaldo Santos Brito;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, e 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, as contas de Valdemir de Jesus Mota, Tânia Andrade de Argolo Santos, Antônio dos Santos Mendes e Roberto de Oliveira Reis, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, nos termos do art. 23, III, "a", da citada lei c/c o art. 214, III, "a", do Regimento Interno, abatendo-se os valores já recolhidos:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo*
11/8/2015	*81.600,00*	*D*

9/8/2016	*244.800,00*	*D*
22/4/2024	*129.668,66*	*C*

9.3. aplicar-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora no caso do débito, na forma da 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 art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.6. informar a Procuradoria da República na Bahia, de acordo com o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, o Fundo Nacional de Saúde/MS e os responsáveis sobre o teor da presente deliberação.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de gestores do município de Presidente Tancredo Neves/BA, devido à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais transferidos para construção de Unidade Básica de Saúde, no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), em razão da execução parcial do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

2.1. Em 17/5/2014 a municipalidade foi habilitada por meio da Portaria GM/MS 1.160/2014 (peça 4), a receber recursos para investimentos em obras do referido programa, no valor total de R$ 408.000,00, tendo sido repassadas as quantias de R$ 81.600,00, em 7/8/2015 (peças 25 e 27), e R$ 244.800,00, em 5/8/2016 (peças 26 e 28), entretanto a habilitação da proposta foi cancelada pela Portaria GM/MS 934/2021, de 10/5/2021, em razão da execução parcial das obras sem a conclusão de etapa útil do objeto.

2.2. Na fase interna, os responsáveis arrolados foram notificados e, diante da ausência de justificativas válidas e da não devolução dos recursos, foi instaurada a tomada de contas especial (peça 2), concluindo-se no relatório de TCE pela ocorrência de prejuízo no valor total repassado (peça 49). Inicialmente, foram responsabilizados Valdemir de Jesus Mota (prefeito de 14/6/2015 a 31/12/2016), Tania Andrade e Argolo Santos (secretaria municipal de saúde de 7/7/2015 a 2/1/2017), além do Fundo Municipal de Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA (ente beneficiado).

2.3. No âmbito do TCU, além dos responsáveis pelo início da execução das obras, foram citados também os responsáveis pela gestão sucessora, Roberto de Oliveira Reis (secretário de saúde de 1/1/2017 a 17/5/2017), Erivaldo Santos Brito (secretário de saúde a partir de 18/5/2017) e Antônio dos Santos Mendes (prefeito de 2017-2020 e a partir de 1º/1/2021), sendo o recorrente o último acima mencionado, por omissão no dever de dar continuidade às obras em razão do princípio da continuidade administrativa, da comprovada disponibilidade de recursos para a complementação das obras e da inexistência de elementos que pudessem eximi-lo da responsabilidade.

2.4. Os responsáveis foram citados em 8/4/2024, conforme sumarizado e detalhado à peça 151, e alguns apresentaram alegações de defesa, entre eles, o prefeito sucessor ora recorrente (peças 130-137).

2.5. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 6656/2025-TCU-1ª Câmara (peça 157, Rel. Ministro Jhonatan de Jesus), julgou irregulares as contas de Antônio dos Santos Mendes (ex-prefeito), com fulcro no art. 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/92, em razão da inexecução parcial sem a conclusão de parcela útil do objeto, condenou-o em débito solidário e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R$ 15.000,00, acatando as propostas da unidade técnica (peças 154-155) e do MPTCU (peça 156), deliberação contra a qual o responsável acima nominado interpôs o recurso de revisão que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso nos termos do exame de admissibilidade de peças 196-197 e do despacho de peça 199 do Relator, Ministro Augusto Nardes.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU; e

b) *excludente de responsabilidade por inocorrência de conduta omissiva.*

5. ***Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (peça 192, p. 8-10)***

5.1. O recorrente defende a ocorrência da prescrição intercorrente e argumenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rechaça a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, trazendo julgado relatado pelo Ministro Cristiano Zanin que afirma amparar suas alegações AgRg no MS 40.007/DF (peça 194).

Análise:

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. Não procede a alegação de prescrição, consoante a seguir enunciado. No caso em análise, a irregularidade atribuída ao recorrente refere-se à não adoção de medidas para a continuidade das obras públicas iniciadas na gestão anterior, gerando dano ao erário público federal em razão de os gastos na execução parcial das obras não ter trazido o esperado benefício à população local.

5.5. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em ***10/5/2021****, data de publicação da Portaria GM/MS 934/2021, por meio da qual foi desabilitada a proposta de construção de Unidade Básica de Saúde (peça 5) e quando se consumou o dano ao erário apurado nos presentes autos, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.*

5.6. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

5.7. Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal.

5.8. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida, dentre outras oportunidades que não se mostram necessárias para afastar a alegação de prescrição, nas seguintes datas:

a) em 2/6/2022, com a emissão do Relatório de Tomada de Contas Especial, ato inequívoco de apuração dos fatos, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 49);

b) em 8/4/2024, com a citação do responsável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução 344/2022 (peças 109 e 124); e

b) em 16/9/2025, com a prolação do acórdão condenatório, nos termos art. 5º, inciso IV, da Resolução 344/2002 (peça 157).

5.9. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

5.10. Contrariamente à invocação de decisões ou tendência de órgãos fracionários do Supremo Tribunal Federal, cabe ressaltar que até o presente momento não há entendimento com eficácia geral (erga omnes) e efeitos vinculantes que imponha a tese da unicidade das causas interruptivas para fins de análise da prescrição no âmbito do TCU.

5.11. No que diz respeito à alegação de incidência do princípio da unicidade das causas interruptivas da prescrição, a Resolução-TCU 344/2022 é expressa em afastar tal alegação nos processos de competência desta Corte de Contas, matéria pacificada na jurisprudência deste Tribunal, conforme se depreende do Voto condutor do Acórdão 1783/2026-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

Contudo, por diversas vezes esta Corte de Contas reiterou que 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-TCU-Plenário e 56/2024-Plenário, entre outros).

5.12. Dessa forma, é improcedente a arguição de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

6. ***Excludente de responsabilidade por ausência de conduta omissiva: inexigibilidade de conduta diversa, inocorrência de erro grosseiro e documentos novos (peça 192, p. 5-7, 7-8 e 10-13)***

6.1. O recorrente defende que não houve conduta omissiva, mas que restou comprovado nos autos que agiu diligentemente para resguardar o patrimônio público.

6.2. Nesse sentido, menciona a restituição do saldo do convênio (R$ 197.102,66, em 22/4/2024), a propositura de ação judicial em face do ex-prefeito e da empresa contratada (0500980-71.2019.8.05.0271, em 29/4/2019), bem como a contratação e a elaboração de laudo de engenharia que, ao final, certificou a imprestabilidade da parcela executada pela gestão antecessora, motivo pelo qual defende que não era possível dar continuidade às obras.

6.3. Ademais, alega que deve ser levado em consideração o contexto fático da época da transição de prefeitos, o que, segundo afirma, se deu na mais absoluta desordem, além do exíguo tempo para a conclusão das obras, eis que o prazo para a conclusão se deu em 1º de fevereiro de 2017, um mês e um dia após assumir a prefeitura municipal, sem acesso à documentação necessária para exigir a continuidade da obra ou a devolução dos recursos.

6.4. Com base nos eventos mencionados, sustenta que não é razoável concluir que sua conduta caracterizou erro grosseiro. Pelo contrário, entende que foi a de um gestor diligente que recebeu uma situação de descontrole e inexecução, sem acesso aos documentos necessários para adotar quaisquer providências no sentido da continuidade de uma parcela inservível do objeto executada pela gestão antecessora.

6.5. Pondera que a decisão do MPF no sentido de arquivar procedimento investigativo de irregularidade nas obras do município, inclusive da UBS Gendiba, por insuficiência de provas de

improbidade administrativa, reforça a conclusão de que a atuação do recorrente foi adequada e tempestiva dentro das possibilidades.

6.6. Menciona na jurisprudência o Acórdão 2235/2025-TCU-2ª Câmara, no sentido de que não cabe a condenação em débito solidário ao prefeito que, embora omisso em prestar contas, não geriu os recursos transferidos, sendo possível apenas a irregularidade das contas e a aplicação de multa.

6.7. Como documentos novos, apresentou peças da ação judicial 0500980-71.2019.8.05.0271 movida pelo município em 29/4/2019, durante sua gestão, contra seu antecessor e a empresa contratada para a execução das obras da unidade básica de saúde (peça 193), contendo documentos entre os quais há laudo de vistoria elaborado por engenheiro contratado pela prefeitura municipal no qual se atesta a imprestabilidade da parcela executada em razão da divergência entre a execução física e o projeto (peça 193, p. 58-64).

6.8. Também apresentou decisão do MPF de arquivar procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba por insuficiência de provas de improbidade administrativa, bem como documentos comprobatórios da devolução do saldo do convênio (R$ 197.102,66, em 22/4/2024) e das dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição da gestão municipal, comprovadas por meio de decretos de emergência e tentativas de contato com o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA).

6.9. Requer a reforma da decisão recorrida para que seja afastada a sua responsabilidade, tornando-se insubsistente o débito e a multa aplicada ao recorrente.

<u>Análise:</u>

6.10. As alegações e os pedidos do recorrente são improcedentes.

6.11. Primeiramente, ressalta-se que o recorrente foi responsabilizado na condição de prefeito sucessor (gestão a partir de 2017) em razão da omissão de providências no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba (proposta SISMOB 11694.6940001/14-004), inviabilizando o alcance de etapa útil; da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo FNS, haja vista a existência de saldo na conta 11958-X, da agência nº 4147-5, do Banco do Brasil (peça 77); e por não proceder a devolução dos recursos repassados pelo FNS mesmo após a desabilitação da proposta pela Portaria GM/MS 934/2021 (peça 6).

6.12. Em suma, na condição de prefeito sucessor, mesmo tendo recursos federais disponíveis e um objeto parcialmente executado durante a gestão anterior, não providenciou a continuidade da execução do objeto e não adotou providências eficazes para resguardar o erário. Ademais, não comprovou nos autos que tenha ponderado tempestivamente perante o órgão concedente/fiscalizador eventuais dificuldades em obter a documentação da execução das obras ou em realizar o aproveitamento da parcela de obra executada.

6.13. Com efeito, embora o prazo para conclusão das obras tenha realmente ocorrido um mês após o recorrente assumir o cargo de Prefeito Municipal, há nos autos documento que comprova que ele solicitou ao Ministério da Saúde a prorrogação de prazo para a conclusão das obras (peça 3, p. 6), mas que, por não apresentar documentos solicitados pelo ente repassador dos recursos, o repasse foi cancelado.

6.14. Nesse sentido, o recorrente solicitou a prorrogação de prazo em 8/5/2017 e o Ministério da Saúde, analisando o requerimento, solicitou ao responsável o envio de justificativa para a não conclusão tempestiva das obras e o envio de cronograma para o término da execução dos serviços, o que o recorrente não logrou atender antes do cancelamento das obras por parte do Ministério da Saúde, o que ocorreu somente em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021 (peça 5), motivo pelo qual a alegada exiguidade de tempo para a conclusão das obras não se sustenta diante da realidade da prova dos autos.

6.15. Naquele momento crucial para prorrogação do prazo para superação da etapa de execução e conclusão das obras, o recorrente se encontrava no domínio do fato para providenciar a continuidade das obras mediante a apresentação da documentação solicitada pelo órgão concedente,

podendo inclusive ponderar junto ao Ministério da Saúde eventuais dificuldades na obtenção da documentação solicitada, o que, todavia, não restou comprovado nos autos.

6.16. Como resultado da omissão de providências eficazes do recorrente na condição de responsável pelo ente público beneficiário do Requalifica UBS, consumou-se a perda de uma chance e o desperdício dos recursos federais investidos em uma execução parcial sem a conclusão de etapa útil do objeto.

6.17. Ademais, considerando o pedido de prorrogação em 8/5/ 2017 e o cancelamento somente em 10/5/2021, houve tempo suficiente para providenciar a continuidade ou ponderar junto à concedente a inviabilidade de fazê-lo, o que, todavia, não ocorreu, permanecendo indefinida a situação da possibilidade de continuidade das obras.

6.18. Se a continuidade das obras não era possível, por que então o recorrente requereu ao Ministério da Saúde, em 8/5/2017, nos primeiros meses de sua gestão, a prorrogação do prazo para conclusão? E, quanto ao laudo de engenharia (peça 193, p. 59-64) contratado pelo município durante a gestão do recorrente que apontou, em 7/5/2019, entre outras questões técnicas, deterioração das estruturas, em que medida tal apontamento não seria atribuível também à demora em providenciar a continuidade daquelas obras, ou somente buscar documentar a adequação técnica da parcela executada passados mais de dois anos da posse do recorrente no cargo de prefeito?

6.19. De outra parte, além da não continuidade do objeto e da não ponderação junto ao órgão concedente acerca de eventuais dificuldades na obtenção da documentação necessária para a autorização da prorrogação do prazo para a conclusão do objeto, também não foram tempestivamente adotadas providências administrativas ou judiciais em face da empresa contratada para assegurar uma execução do objeto em conformidade com as condições e o cronograma pactuado, de modo a resguardar o erário de descumprimentos que pudessem ser atribuídos exclusivamente à responsabilidade da contratada ou da gestão anterior do município de Presidente Tancredo Neves/BA.

6.20. Nesse sentido, quanto à propositura de ação judicial em face do prefeito antecessor e da empresa contratada, a ação, por si só, não é capaz de demonstrar a adoção de medidas eficazes para evitar o desperdício de recursos públicos decorrente do cancelamento da habilitação da obra na Programa Requalifica UBS sem a conclusão de etapa útil, considerando que o recorrente poderia, paralelamente a tal providência, dar continuidade à construção da unidade básica de saúde.

6.21. A propositura de ação judicial constitui tentativa de excludente de responsabilidade que não se prestou como providência eficaz para a continuidade das obras, mas sim uma medida por meio da qual o ex-prefeito ora recorrente buscou resguardar a si próprio e ao ente público que ele representava da responsabilidade pelo prejuízo ao erário federal pela inconclusão do objeto sem possibilidade de aproveitamento, considerando as despesas com serviços que não puderam ser aproveitados em razão da desabilitação da obra no Requalifica UBS.

6.22. Não aproveita à defesa a alegação de que o MPF arquivou procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba. Nesse sentido, ressalta-se o princípio da independência das instâncias e, sobretudo, a distinção de que a responsabilização no TCU independe de má-fé, ao passo que na ação de improbidade administrativa e outras movidas pelo Ministério Público, o dolo é elemento essencial, sem o que aquelas ações judiciais são consideradas improcedentes ou sequer são manejadas por insuficiência de provas.

6.23. Quanto às alegadas dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição municipal, decretos de emergência e tentativas de contato com o TCM/BA invocados pelo recorrente como excludentes de responsabilidade, ressalta-se que sua apresentação extemporânea nos presentes autos não constitui providência eficaz para a continuidade das obras.

6.24. Embora a dificuldade em obter acesso a documentação da gestão anterior usualmente ocorra em transições governamentais, o momento de ponderar e expor tal situação era antes do cancelamento da habilitação no Requalifica UBS à época, e perante o Ministério da Saúde,

que havia requerido os documentos necessários para autorizar a prorrogação do prazo para conclusão das obras que havia sido solicitado pelo recorrente à época na condição de prefeito.

6.25. A tentativa de expor e documentar essa situação perante o TCU na fase externa desta tomada de contas especial não descaracteriza a conduta omissiva do recorrente que resultou no desperdício dos recursos públicos federais gastos em um objeto inconcluso e sem possibilidade de aproveitamento.

6.26. Nesse sentido, o laudo de engenharia juntado aos presentes autos foi elaborado em 7/5/2019 (peça 193, p. 59-64), ao passo que a desabilitação da proposta de construção da UBS Gendiba ocorreu somente em 10/5/2021. Era perante o Ministério da Saúde e antes do cancelamento do ajuste que o recorrente deveria ter apresentado o referido laudo e ponderado as dificuldades alegadas no recurso ora analisado.

6.27. Quanto ao laudo de engenharia apresentado, não é uma aferição de órgão concedente/fiscalizador, mas documento unilateral produzido por iniciativa do município durante a gestão do recorrente. Não contém qualquer afirmação do engenheiro responsável pela vistoria das obras de que o objeto estaria em desacordo com projeto da UBS mas sim uma sequência de observações de inexecuções ou execuções em desconformidade, após a qual apresenta uma conclusão contraditória (peça 193, p. 60, grifo acrescido):

*'atesta-se, portanto, a obra em questão com execução parcial de 25,88% **concluída dentro do planejado**, visto que as pendências de serviços citada supra não foram concluídas conforme proposto'*

6.28. Assim, além de ser produzido unilateralmente no interesse do município de Tancredo Neves/BA, o referido relatório não se presta como comprovação de imprestabilidade da parcela executada anteriormente. Neste ponto, ressalta-se que o ex-prefeito ora recorrente não foi responsabilizado pela inexecução ou desconformidades técnicas na parcela de objeto executada, mas pela omissão em providenciar a continuidade das obras da UBS Gendiba, o que resultou no cancelamento da habilitação e perda dos valores federais investidos no objeto ocorridos durante a sua gestão.

6.29. Na mesma linha de análise, a restituição tardia de valores a título de saldo do ajuste (R$ 197.102,66, em 22/4/2024), invocada pelo recorrente como excludente de responsabilidade, não descaracteriza a sua responsabilidade pela omissão de providências eficazes no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba que veio a resultar no cancelamento da habilitação da proposta em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021 (peça 5).

6.30. O recorrente foi prefeito sucessor em cuja gestão se encerraria o prazo inicialmente previsto para a conclusão das obras da UBS Gendiba, ademais, tendo em solicitado a prorrogação do referido prazo meses após o início de sua gestão e sem ponderar, naquele momento crucial à continuidade das obras de relevante interesse público, a inviabilidade do aproveitamento da parcela de obra executada pela gestão anterior.

6.31. Nessas condições, embora o prazo inicialmente previsto para a conclusão dos serviços fosse, de fato, exíguo, a adoção tempestiva pelo recorrente de providências eficazes para a continuidade das obras – como seria a elaboração de laudo de engenharia e a solicitação de dilação de prazo remetida ao Ministério da Saúde – poderia caracterizar uma atuação diligente do responsável pelo ente público beneficiário no sentido resguardo do patrimônio público, com potencial de viabilizar a continuidade da obra e sua conclusão e entrega à população, o que, todavia, não ocorreu, atraindo para o recorrente a responsabilidade pelo prejuízo ao erário por conduta omissiva.

6.32. Desse modo, resta comprovada a omissão do recorrente em dar continuidade às obras, causando desperdício de recursos públicos aptos a justificar o julgamento de pela irregularidade de suas contas, condenação em débito e aplicação de multa, como ocorreu nos presentes autos.

CONCLUSÃO

7. Do exame, conclui-se pelo não provimento do recurso, considerando que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta ano âmbito do TCU a Lei 9.873/1999; e

b) é improcedente a excludente de responsabilidade por ausência de omissão do recorrente em providenciar a continuidade das obras e por não ter sanado as pendências documentais exigidas pelo Ministério da Saúde para autorizar a prorrogação da habilitação da obra municipal no âmbito do Programa Requalifica UBS, ou ponderar eventuais dificuldades em tal realização providenciar a continuidade das que deu azo ao desperdício de recursos públicos apurado nos presentes autos; e

c) a responsabilidade do recorrente fica caracterizada na omissão das providências eficazes para a continuidade das obras e a conclusão do objeto pactuado, dando causa ao desperdício dos valores federais gastos em uma execução parcial do objeto sem a conclusão de etapa útil, culminando no cancelamento do ajuste durante a sua gestão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao recorrente, à Procuradoria da República na Bahia, ao Fundo Nacional de Saúde 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, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por Antônio dos Santos Mendes, ex-prefeito do município de Presidente Tancredo Neves/BA de 2017-2020, contra o Acórdão 6.656/2025-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

2. Originalmente, o presente processo cuidou de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde em desfavor de gestores do município de Presidente Tancredo Neves/BA, devido à não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais transferidos para construção de Unidade Básica de Saúde, no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS), em razão da execução parcial do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

4. Manifesto a minha anuência à proposta da unidade técnica, validada pelo MPTCU, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

5. Primeiramente, ratifico o conhecimento do presente recurso de revisão, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 288, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

6. O objeto deste recurso compreende a análise das seguintes questões:

a) prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU; e

b) excludente de responsabilidade por inocorrência de conduta omissiva.

7. Em relação à primeira questão, prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, o recorrente sustenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rechaça a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional, trazendo julgado afeto à AgRg no MS 40.007/DF.

8. A defesa não deve ser acolhida. A irregularidade atribuída ao recorrente refere-se à não adoção de medidas para a continuidade das obras públicas iniciadas na gestão anterior, ocasionando dano ao erário público federal em razão de os gastos na execução parcial das obras não ter trazido o

esperado benefício à população local.

9. No presente caso, o marco inicial ocorreu em 10/5/2021, data de publicação da Portaria GM/MS 934/2021, por meio da qual foi desabilitada a proposta de construção de Unidade Básica de Saúde e quando se consumou o dano ao erário apurado nos presentes autos, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022.

9.1. Conforme demonstra a unidade instrutiva:

"(...) *a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida, dentre outras oportunidades que não se mostram necessárias para afastar a alegação de prescrição, nas seguintes datas:*

(i) em 2/6/2022, com a emissão do Relatório de Tomada de Contas Especial, ato inequívoco de apuração dos fatos, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (peça 49);

(ii) em 8/4/2024, com a citação do responsável, nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução 344/2022 (peças 109 e 124); e

(iii) em 16/9/2025, com a prolação do acórdão condenatório, nos termos art. 5º, inciso IV, da Resolução 344/2002 (peça 157)."

9.2. Desse modo, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, não houve a ocorrência da prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

10. No tocante à argumentação afeta às decisões ou tendência de órgãos fracionários do Supremo Tribunal Federal, vale esclarecer que até o presente momento não há entendimento com eficácia geral (*erga omnes*) e efeitos vinculantes que imponha a tese da unicidade das causas interruptivas para fins de análise da prescrição no âmbito do TCU.

11. No tocante à segunda questão, excludente de responsabilidade por ausência de conduta omissiva: inexigibilidade de conduta diversa, inocorrência de erro grosseiro e documentos novos, também não merece melhor sorte a defesa apresentada.

12. Conforme demonstrado pela AudRecursos, a responsabilidade do recorrente ficou caracterizada pela omissão das providências eficazes para a continuidade das obras e a conclusão do objeto pactuado, dando causa ao desperdício dos valores federais gastos em uma execução parcial do objeto sem a conclusão de etapa útil, culminando no cancelamento do ajuste durante a sua gestão.

13. Essa omissão decorreu do fato do recorrente, na condição de prefeito sucessor (gestão a partir de 2017), não ter adotado providências para a continuidade das obras da UBS Gendiba (proposta SISMOB 11694.6940001/14-004), inviabilizando o alcance de etapa útil; da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo FNS, haja vista a existência de saldo na conta 11958-X, da agência nº 4147-5, do Banco do Brasil; e por não proceder a devolução dos recursos repassados pelo FNS mesmo após a desabilitação da proposta pela Portaria GM/MS 934/2021.

14. O então Prefeito, na condição de sucessor, mesmo tendo recursos federais disponíveis e um objeto parcialmente executado durante a gestão anterior, não adotou as medidas para a continuidade da execução do objeto ou providências para preservar o erário, além de não ter comprovado atuação tempestiva junto ao órgão concedente/fiscalizador em demonstrar eventuais dificuldades para obter a documentação da execução das obras ou em realizar o aproveitamento da parcela de obra executada.

15. Diante de sua omissão, ficou caracterizado o desperdício dos recursos federais investidos em uma execução parcial sem a conclusão de etapa útil do objeto. Os elementos constantes dos autos demonstram que, "*considerando o pedido de prorrogação em 8/5/2017 e o cancelamento somente em 10/5/2021, houve tempo suficiente para providenciar a continuidade ou ponderar junto à concedente a inviabilidade de fazê-lo, o que, todavia, não ocorreu, permanecendo indefinida a situação da possibilidade de continuidade das obras*".

16. Além disso, além da não continuidade do objeto e da não ponderação junto ao órgão concedente acerca de eventuais dificuldades na obtenção da documentação necessária para a

autorização da prorrogação do prazo para a conclusão do objeto, o responsável deixou de apresentar as providências administrativas ou judiciais em face da empresa contratada para assegurar a execução do objeto em conformidade com as condições e o cronograma pactuado.

17. Com efeito, a propositura intempestiva de ação judicial se constituiu apenas em uma tentativa de excludente de responsabilidade que não serviu como providência eficaz para a continuidade das obras, mas sim uma medida por meio da qual o ex-prefeito buscou resguardar a si próprio e ao ente público que representava da responsabilidade pelo prejuízo ao erário federal pela inconclusão do objeto sem possibilidade de aproveitamento, considerando as despesas com serviços que não puderam ser aproveitados em razão da desabilitação da obra no Requalifica UBS.

18. O fato de o Ministério Público Federal ter arquivado procedimento investigativo de irregularidades na obra da UBS Gendiba não é suficiente para o saneamento dos presentes autos em virtude do princípio da independência das instâncias, além de que a distinção da responsabilização no TCU independe de má-fé, ao passo que na ação de improbidade administrativa o dolo é elemento essencial.

19. Em relação às alegadas dificuldades enfrentadas no acesso à documentação sobre a execução do ajuste durante a transição municipal, decretos de emergência e tentativas de contato com o TCM/BA, o momento de apresentá-las era antes do cancelamento da habilitação no Requalifica UBS à época, e perante o Ministério da Saúde, que havia requerido os documentos necessários para autorizar a prorrogação do prazo para conclusão das obras que havia sido solicitado pelo recorrente à época na condição de prefeito.

20. A apresentação desse tipo de defesa ao TCU na fase externa desta tomada de contas especial não descaracteriza a conduta omissiva do recorrente que ocasionou o desperdício dos recursos públicos federais gastos em um objeto inconcluso e sem possibilidade de aproveitamento.

21. A propósito, conforme observa a unidade técnica instrutora:

"*o laudo de engenharia juntado aos presentes autos foi elaborado em 7/5/2019 (peça 193, p. 59-64), ao passo que a desabilitação da proposta de construção da UBS Gendiba ocorreu somente em 10/5/2021. Era perante o Ministério da Saúde e antes do cancelamento do ajuste que o recorrente deveria ter apresentado o referido laudo e ponderado as dificuldades alegadas no recurso ora analisado*."

22. Por fim, a restituição tardia de valores a título de saldo do ajuste, invocada pelo recorrente como excludente de responsabilidade, não descaracteriza sua responsabilidade pela omissão de providências eficazes no sentido da continuidade das obras da UBS Gendiba que veio a resultar no cancelamento da habilitação da proposta em 10/5/2021 por meio da Portaria GM/MS 934/2021.

23. Desse modo, fica caracterizada a omissão do recorrente em dar continuidade às obras, resultando desperdício de recursos públicos aptos a justificar o julgamento de pela irregularidade de suas contas, condenação em débito e aplicação de multa, como ocorreu na deliberação recorrida.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2780/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.228/2022-2.
1.1. Apensos: TC 004.185/2026-9; TC 004.189/2026-4; TC 004.179/2026-9; TC 004.183/2026-6; TC 004.181/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

3. Recorrente: Antônio dos Santos Mendes (502.411.095-15).
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal da Saúde de Presidente Tancredo Neves/BA.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: João Sampaio de Sá Barreto Callou (51590/OAB-PE), representando Antônio dos Santos Mendes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 6.656/2025-TCU-1ª Câmara;

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

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

9.2. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2780-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 016.058/2025-9
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade Jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. PROCEDIMENTOS DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. FRAGILIDADES ESTRUTURAIS E OPERACIONAIS. EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO NORMATIVO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÕES. BAIXA QUALIDADE NA INSTRUÇÃO INICIAL. AUSÊNCIA DE

CRITÉRIOS POR FAIXA DE VALOR PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES DE **COMPLIANCE** DE PRODUTO (TCP). RISCOS REFERENTES À CESSÃO DE CRÉDITOS. ESTRUTURA ATUAL DAS GERÊNCIAS DE CONTENCIOSO INSUFICIENTE PARA ACOMPANHAR O VOLUME DE PROCESSOS SOB RESPONSABILIDADE DE TERCEIROS. DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS PARA VISITAS GERENCIAIS. CARÊNCIA DE AUTOMAÇÃO NA INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS. INEXISTÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (Audbancos), peça 73, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 74-75), transcrita a seguir:

"*I. Introdução*

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Em cumprimento ao Despacho de 8/7/2025 do Min. Augusto Nardes (TC 014.166/2025-9), realizou-se a auditoria Banco do Nordeste do Brasil S.A., no período compreendido entre 6/8/2025 e 15/5/2026.

2. As razões que motivaram esta auditoria foram as diversas deficiências constatadas em trabalhos anteriores realizados pela Corte, com enfoque nos procedimentos operacionais e na sistemática de trabalho adotada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), referentes à recuperação de seus créditos, bem como no provisionamento para perdas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aliado ao elevado montante de créditos inadimplentes de citado o fundo constitucional, que perfazia a soma de R$ 1,8 bilhão ao final do exercício de 2024.

3. Nesse sentido, a então Secex-CE desenvolveu, no exercício de 2009, trabalho de Auditoria de Natureza Operacional com área de abrangência no processo de recuperação de crédito e de gestão sobre os recursos do Fundo de Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, sendo as conclusões objeto do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário (TC-002.793/2009-0).

4. Em citado acórdão, o Plenário do TCU determinou ao BNB que efetivasse a cobrança de 38.530 operações, cujo saldo total atingia montante da ordem de R$ 1,5 bilhão, do qual R$ 1 bilhão em situação de prejuízo há mais de 10 anos, bem como reestruturasse os procedimentos de recuperação de crédito, introduzindo a necessidade de justificar, em cada caso específico, a conveniência em não emitir a respectiva autorização de cobrança judicial (ACJ), sempre que as operações apresentassem atraso de 60 (sessenta) dias ou prejuízo. O Acórdão 944/2010 teve sua redação alterada pelo Acórdão 2158/2011, mantendo-se em essência, no entanto, o teor das determinações daquele Decisum.

5. Em decorrência, foi autuado monitoramento com o objetivo de verificar o cumprimento dos Acórdãos 944/2010 e 2158/2011, ambos do Plenário (TC-010.131/2012-4). O processo de Monitoramento autuado foi objeto de deliberação no Acórdão 3338/2015-TCU-Plenário, em 9/12/2015, sendo consignada naquela assentada a adoção de diversas providências por parte do Banco do Nordeste, visando cumprir as determinações supracitadas.

I.2. Objeto e escopo de auditoria

6. Uma das vertentes do presente trabalho visa a oferecer uma análise, sob o processo de recuperação de crédito, dos impactos e melhorias decorrentes das deliberações emanadas desta Corte de Contas (Acórdão 944/2010 e Acórdão 3338/2015, ambas do Plenário). Busca-se, ainda, complementar os trabalhos já existentes oferecendo uma versão mais atual, profunda e detalhada dos desmembramentos dos processos do BNB voltados para a recuperação de créditos e gestão das ações judiciais.

7. Cabe uma observação em relação aos provisionamentos contábeis para perdas com créditos de liquidação duvidosa. Com o objetivo de alinhar a contabilidade do Brasil aos padrões

internacionais (IFRS 9), a Resolução CMN 4.966/2021 tornou obrigatória a aplicação de novos critérios contábeis para as instituições financeiras a partir de janeiro de 2025, com impacto direto nos mecanismos de provisionamentos relativos a créditos de liquidação duvidosa nas operações com risco dos bancos operadores.

8. Entretanto, os procedimentos contábeis para provisionamentos nas operações que detenham risco integral ou compartilhado do Fundo Constitucional de Financiamento são registrados pelo banco administrador sob a égide da Portaria Interministerial MF/MI 11/2005.

9. Assim, considerando a aplicação de normas dispares ao provisionamento em função dos riscos das operações (integral do Fundo, compartilhado e integral do Banco) e o exercício inaugural (a partir de 1º/1/2025) da obrigatoriedade da aplicação da Resolução 4966/2021, optou-se por não direcionar o escopo para aprofundamento dos mecanismos da provisão no âmbito do BNB, o que pode representar uma oportunidade em futuras ações de controle específicas com tal objetivo.

10. Ressalte-se que o escopo da auditoria se concentrou nos financiamentos de longo prazo, tendo em vista a sua representatividade, pois correspondem a cerca de 73% das contratações anuais do BNB. Frise-se, ainda, que o escopo da auditoria não abrangeu a análise de acordos extrajudiciais e judiciais que tratassem de matéria trabalhista, cível ou administrativa, concentrando-se a análise de acordos extrajudiciais e judiciais tão somente naqueles referentes à liquidação e à renegociação de dívidas.

I.3. Objetivos e questões de auditoria

11. A presente auditoria teve por objetivo verificar o adequado funcionamento dos processos de trabalho da área jurídica do Banco, da gestão da terceirização da área e da condução de acordos em processos judiciais e extrajudiciais, bem como da adequada atuação da área técnica do banco nos procedimentos de recuperação de crédito anteriores à judicialização da cobrança.

12. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As autorizações de cobrança judiciais são elaboradas, instruídas e processadas de forma tempestiva, com eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?

b) Questão 2: As propostas de renegociação de dívidas são instruídas, analisadas, aprovadas pelas alçadas competentes e formalizadas com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?

c) Questão 3: Os Acordos Judiciais e Extrajudiciais são processados e aprovados pelas alçadas competentes, formalizados com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?

d) Questão 4: Existe processo normatizado para a Cessão de Créditos Inadimplidos, contemplando os critérios de seleção dos créditos que serão objeto de cessão, as unidades responsáveis pelas diversas etapas do processo, e os métodos de valuation, entre outros requisitos?

e) Questão 5: A fiscalização dos contratos de prestação de serviços jurídicos e o acompanhamento dos serviços prestados por advogados e sociedades advocatícias terceirizados são realizados com eficácia e eficiência?

f) Questão 6: Existe processo instituído de monitoramento e avaliação dos procedimentos adotados para a recuperação de créditos (gerenciamento preventivo, renegociação de dívidas, instrução e processamento de autorizações de cobrança judicial, condução de acordos extrajudiciais e judiciais, cessão de créditos inadimplidos), contemplando os métodos de aferição dos indicadores, a atribuição de responsabilidades e periodicidade das avaliações e os critérios de seleção dos objetos a serem avaliados, entre outros requisitos?

g) Questão 7: Os resultados das atividades de monitoramento e avaliação são adequadamente divulgados internamente, sendo utilizados como retroalimentação para os processos internos do Banco do Nordeste?

h) Questão 8: Em que medida as ações realizadas para recuperação dos créditos inadimplidos e os resultados do monitoramento e avaliação dessas ações são divulgados pelo Banco do Nordeste às partes interessadas: população, órgãos dos governos, órgãos de controle?

I.4. Metodologia Utilizada

13. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de19 de outubro de 2009).

14. Para respondermos às perguntas de auditoria, foram feitas diligências junto ao Banco do Nordeste para obtermos informações sobre: i) a estrutura organizacional, competências e atividades desenvolvidas pelas diferentes unidades responsáveis pela recuperação de crédito, realização de cobranças judiciais e extrajudiciais, condução de acordos judiciais e extrajudiciais, bem como gestão da terceirização de serviços jurídicos; ii) normativos e fluxogramas dos respectivos processos; iii) sistemas eletrônicos utilizados; iv) prazos regulamentares, metas e indicadores; v) funções responsáveis pela elaboração, análise, autorização e processamento de Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ); vi) funções/colegiados responsáveis pela proposição, análise, autorização e processamento das Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD); vii) processos de monitoramento viii) processo de divulgação de resultados operacionais.

15. Foram solicitadas e analisadas, ainda, as Autorizações de Cobrança Judicial e Proposta de Renegociação de Dívidas atinentes à amostra não-probabilística referentes à relação dos 50 maiores inadimplentes por exercício, nas Posições de 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025.

16. Para maior entendimento da organização e elucidação de dúvidas da equipe de auditoria, foram feitas entrevistas com os funcionários do BNB, responsáveis pelos processos de interesse dos trabalhos.

I.5. Volume de recursos fiscalizados

17. O volume de recursos fiscalizados alcançou a importância de R$ 9.614.225.339,47, correspondente ao somatório dos saldos normal/em atraso/em prejuízo, por exercício, relativos aos cinquenta maiores inadimplentes nas Posições de 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025.

I.6. Benefícios estimados da fiscalização

18. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria dos processos de recuperação de créditos, especialmente nos procedimentos de Autorização de Cobrança Judicial, Proposta de Renegociação de Dívidas, Gestão de Serviços Jurídicos Terceirizados, e Monitoramento.

II. Visão geral do objeto

II.1. Processo de recuperação de crédito

19. A recuperação de crédito é o processo pelo qual um órgão/entidade busca reaver valores que foram emprestados e não foram pagos pelos clientes. Pode ser feito pelas próprias empresas credoras ou por escritórios especializados, e envolve desde contratos amigáveis, como renegociação de dívidas, até ações judiciais nos casos em que os procedimentos de cobrança extrajudicial não logram êxito.

20. Com relação ao tema créditos não reembolsados pelos clientes, a tabela 1 abaixo apresenta os índices de inadimplência verificados nos anos de 2022 a 2024, referentes ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), índices esses que se situaram em patamar diminuto quando comparados com o montante dos saldos das aplicações de cada exercício, tendo ocorrido discreta redução gradativa em termos percentuais ao longo desse período, conforme se observa a seguir:

Tabela 1 – Saldo das aplicações e inadimplência do FNE - Período 2022/2024

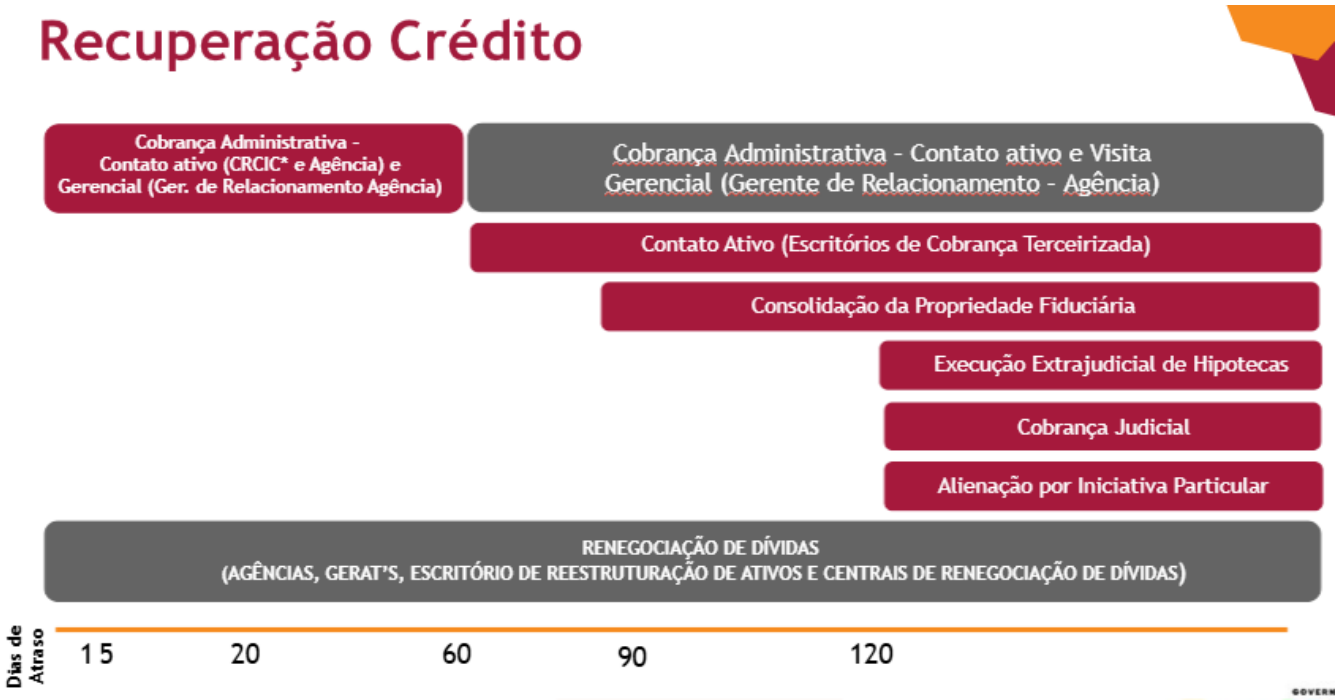
Ano	*Saldo (R$ mil)*	*Atraso (R$ mil)*	*Inadimplência (%)*

2022	*105.622.244*	*1.591.854*	*1,5*
2023	*123.508.353*	*1.701.662*	*1,4*
2024	*143.196.332*	*1.849.899*	*1,3*

Fonte: Relatórios Circunstanciados do FNE - exercícios de 2022 a 2024 (Evidências 10 a 12)

21. A opção por apresentar a inadimplência da fonte FNE decorre do fato das informações relativas a todas as fontes do BNB não estarem sistematizadas, bem como o FNE ser responsável por 96% dos financiamentos de longo prazo do Banco do Nordeste, objeto do escopo de auditoria.

22. As fases do processo de Recuperação de Crédito estão descritas no gráfico abaixo:



Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

23. Como se observa no gráfico acima, o processo de recuperação de crédito, no âmbito do Banco do Nordeste, em síntese, envolve três etapas distintas, porém interconectadas: a cobrança extrajudicial (administrativa e/ou terceirizada), a renegociação de dívidas e a cobrança judicial.

24. O art. 3º da Resolução CMN 4.966, de 25/11/2021, estabelece que o instrumento financeiro se caracteriza como ativo financeiro com problema de recuperação de crédito (ativo problemático) quando há atraso superior a noventa dias no pagamento de principal ou de encargos ou indicativo de que a respectiva obrigação não será integralmente honrada nas condições pactuadas sem que seja necessário recorrer a garantias ou a colaterais.

25. Cabe registrar que, para o BNB, a operação de crédito é considerada inadimplente quando atinge quinze dias de atraso. O crédito inadimplente, então, é objeto de cobrança extrajudicial administrativa, realizada por unidades do banco (agências e Centro de Relacionamento com Clientes e de Informação ao Cidadão - CRCIC). Atingidos sessenta dias de atraso, inicia-se a cobrança extrajudicial terceirizada, a cargo de empresas credenciadas e/ou contratadas pelo Banco do Nordeste. Não obstante, o crédito inadimplente continua sendo cobrado, em paralelo, pelas agências.

26. Não se obtendo êxito com referidos procedimentos, inicia-se a fase de cobrança judicial quando o crédito atinge 120 dias de atraso.

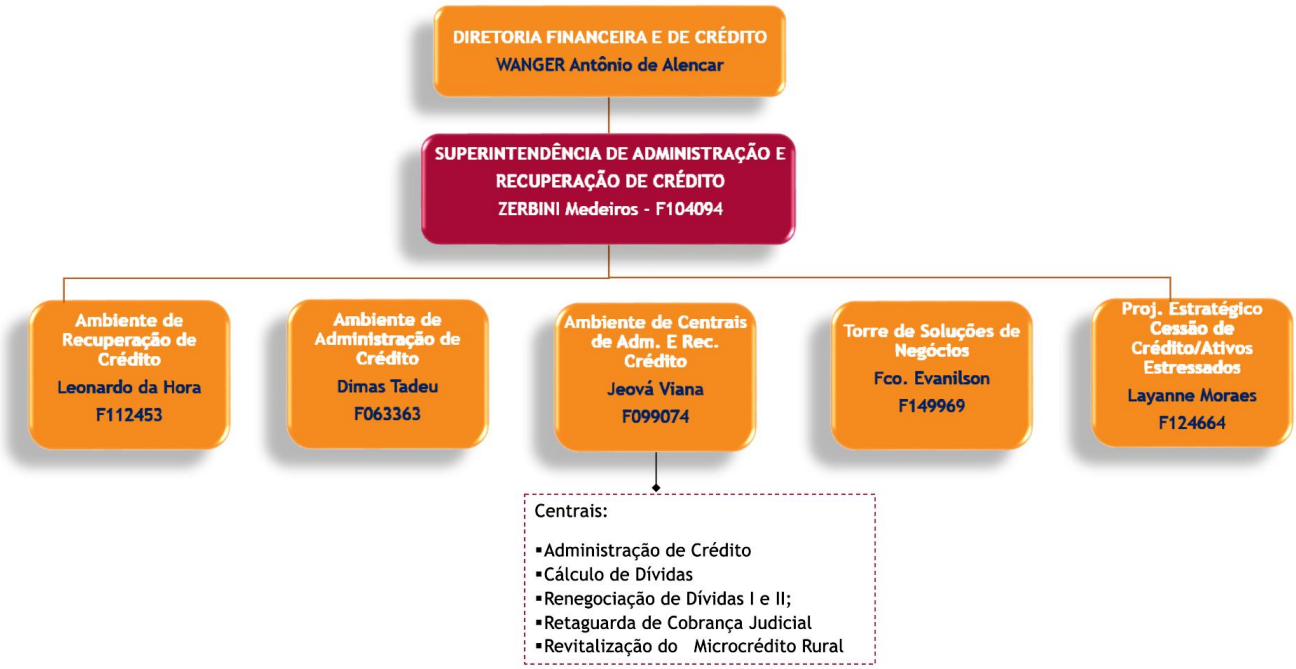
27. Importa ressaltar que, ao longo de todo esse processo, há a possibilidade de

renegociação do crédito inadimplente, com o recebimento em espécie de parte da dívida, reescalonamento de parcelas, ou mesmo a concessão de descontos para a quitação da dívida, facilitando a volta do devedor ao mercado de crédito e ajudando o credor (no caso, o BNB) a recuperar valores que seriam perdidos.

28. Nessas distintas fases, atuam diferentes unidades do banco, a saber: a Superintendência de Administração e Recuperação de Créditos e suas subunidades, as quais encontram-se vinculadas à Diretoria Financeira e de Crédito; as Superintendências Estaduais e a Superintendência de Supervisão da Rede de Agências, que se encontram vinculadas à Diretoria de Negócios; e a Superintendência Jurídica, que é subordinada diretamente à Presidência do BNB.

29. Apresenta-se, abaixo, o organograma da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito:

Organograma da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito



Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

30. Quanto às Superintendências Estaduais e à Superintendência de Supervisão da Rede de Agências, apresenta-se a seguir o organograma da Diretoria de Negócios:

Organograma da Diretoria de Negócios



Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

31. Com relação à Superintendência Jurídica, o organograma com a identificação de suas subunidades é apresentado a seguir:



Fonte: Apresentação da Superintendência Jurídica em 27/08/2025

32. Nos tópicos seguintes, abordam-se as fases da recuperação de crédito do BNB citadas acima.

II.2. Cobrança Extrajudicial Administrativa e a Cobrança Extrajudicial Terceirizada

33. A Cobrança Extrajudicial, geralmente, precede à Renegociação de Dívidas, podendo ser efetivada pelo próprio BNB na modalidade administrativa (Unidades de Relacionamento, Centro de Relacionamento com Clientes e de Informação ao Cidadão - CRCIC) ou na modalidade terceirizada (empresas de cobrança).

34. Em setembro de 2025, quando da fase de planejamento da presente auditoria, o Banco do Nordeste possuía 297 agências (Unidades de Relacionamento), distribuídas nos nove estados da Região Nordeste e no Norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

35. Quanto à cobrança extrajudicial terceirizada, o banco realiza o credenciamento de empresas pelo prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período. Durante a auditoria, o BNB possuía oito empresas terceirizadas de cobrança, uma delas em processo de descredenciamento face ao baixo desempenho, enquanto outras seis empresas encontravam-se em processo de credenciamento.

36. O 3109-Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito, Título 5 - Cobrança Judicial, 3109-05-01 – Procedimentos Gerais para Cobrança Extrajudicial disciplina os procedimentos para a cobrança extrajudicial das dívidas vencidas e não pagas (Evidência 1, p. 49-52).

37. O público-alvo da Cobrança Extrajudicial Terceirizada está estabelecido no subitem 4 da norma interna 3109-05-01 e abrange clientes que atendam cumulativamente os seguintes requisitos: i) possua todas as operações passíveis de cobrança extrajudicial; ii) tenha saldo devedor irregular (saldo em atraso + prejuízo) superior a R$ 50,00 e responsabilidades diretas totais (saldo

líquido + prejuízo) iguais ou inferiores a R$ 600 mil (até 2025, esse limite era de R$ 400 mil); iii) sejam gerenciados por uma agência; e iv) possuam pelo menos uma operação em atraso há mais de sessenta dias e/ou prejuízo. A carteira de tais clientes inadimplentes é dividida de forma igualitária entre as empresas credenciadas. A cada sessenta dias, a base de operações retorna para o Ambiente de Recuperação de Crédito, para nova distribuição entre as empresas (lote).

38. Conforme subitens 9 e 10 da norma interna 3109-05-01, as ações de cobrança administrativa são competência da Unidade de Relacionamento (gerentes de relacionamento e de recuperação de crédito das agências) e do Centro de Relacionamento com Cliente e de Informação ao Cidadão - CRCIC, e encampam as seguintes ações: i) o contato direto por telefone; ii) o envio de notificações de cobrança; iii) o contrato através de SMS; iv) o contato através de whatsApp; v) a visita presencial; vi) o encaminhamento para protesto; e vii) outras medidas extrajudiciais, quando necessário.

39. Frise-se que as ações de cobrança administrativa ocorrem sem prejuízo às ações de cobrança extrajudicial terceirizada e eventual autorização de cobrança judicial, caso necessárias.

40. O Sistema de Acompanhamento Gerencial (S565) é a ferramenta por meio da qual é realizado o Acompanhamento Gerencial de Clientes e, no caso de clientes não encarteirados, é possível a utilização do Sistema de Informações Gerenciais de Operações de Crédito - Infoger (S970), para a geração de relatórios, bem como o registro de eventos, se for o caso. As atividades de monitoramento do atendimento ativo do CRCIC são registradas no Sistema Integrado de Atendimento – SIA (S662).

41. Supracitada norma interna estabelece competências do Ambiente de Recuperação de Crédito tanto no âmbito da cobrança extrajudicial administrativa, quanto na cobrança extrajudicial terceirizada, destacando-se a apresentação semestral de reportes contendo informações, resultados e sugestões de ações à Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito para tomada de conhecimento e eventuais deliberações, quando cabíveis.

42. Acrescente-se que, no que se refere especificamente à cobrança extrajudicial terceirizada, compete ao Ambiente de Recuperação de Crédito: i) cadastrar as empresas terceirizadas no sistema eletrônico S-549, bem como atualizar os dados quando necessário; ii) propor estratégias aplicáveis à cobrança extrajudicial e cadastrá-las no sistema S-549; definir regras, no sistema S-549, para a formação de lotes de operações a serem cobradas pelas empresas contratadas; e monitorar, no S-549, os lotes de operações em cobrança pelas empresas contratadas.

43. As ações de cobrança extrajudicial, com condições e prazos diferenciados, são definidas pelo Ambiente de Recuperação de Crédito e submetidas para apreciação da alçada competente.

II.3. Renegociação de Dívidas

44. Outra forma de recuperação dos créditos vencidos pelos clientes, oriundos de operações de crédito, envolve a renegociação de dívidas. A Tabela abaixo apresenta o total de créditos regularizados no período de 2022 a 2024, aí incluídos valores renegociados, referentes a recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), fonte responsável por cerca de 96% do montante dos financiamentos de longo prazo do BNB, conforme indicado no parágrafo 21 supra:

Tabela 2 - Regularização de Dívidas do FNE - Período 2022/2024 - Valores em R$ mil

Ano	*Quantidade de Operações Renegociadas*	*Valor Recebido em Espécie*	*Valor Renegociado*	*Bônus e Dispensas*	*Total Recuperado*
2022	*201.547*	*1.221.646*	*4.136.846*	*587*	*5.359.079*
2023	*108.102*	*806.993*	*2.667.704*	*93.014*	*3.567.711*

2024	*136.726*	*1.205.751*	*3.113.246*	*524.708*	*4.843.705*

Fonte: Relatórios Circunstanciados do FNE - exercícios de 2022 a 2024 (Evidências 10 a 12)

45. Cabe ressaltar que as regularizações, constantes da tabela 2 acima, são referentes às operações de crédito, com recursos do FNE, que estavam em situação de prejuízo ou com o mínimo de 61 dias de atraso. O total recuperado, por sua vez, corresponde ao somatório do valor recebido em espécie (parcela da dívida a ser paga em espécie, para que a renegociação ocorra, conforme estabelecido em normativo interno), do valor renegociado (que corresponde ao saldo inicial da nova operação, isto é, da operação que será criada em decorrência da renegociação) e do valor dos bônus e dispensas de encargos concedidos (a parte da dívida que foi dispensada). Ou seja, o total recuperado corresponde ao valor da dívida existente antes da renegociação. Esclareça-se, ainda, que o Relatório Circunstanciado de 2022 não apresenta informação específica quanto ao valor referente a bônus e dispensas de encargos concedidos. A equipe de auditoria obteve esse valor então, deduzindo, do total recuperado naquele ano, o somatório do valor recebido em espécie e do valor renegociado.

46. Descreve-se, a seguir, o macrofluxo do processo de renegociação de dívidas no âmbito do BNB, conforme normativo 3109-02-01 (Evidência 2):



Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

47. Como se verifica no gráfico acima, o processo de renegociação de dívidas é composto basicamente por cinco etapas. O fluxo inicia-se, na Unidade de Relacionamento, com a apresentação da demanda de repactuação pelo cliente. A Unidade de Relacionamento, em síntese, realiza internamente uma série de verificações; informa ao cliente as condições negociais e a documentação necessária; e, caso este autorize o andamento do pleito, recebe, checa e digitaliza a documentação solicitada, bem como digitaliza também a documentação produzida no âmbito da Unidade de Relacionamento, importando-as para dossiê no Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos – GED (S557). Por fim, abre demanda no Sistema S522 para instrução da Proposta de Renegociação de Dívidas (PRD), na qual insere ainda o parecer gerencial (Evidência 2, p. 1-3).

48. As Unidades de Relacionamento responsáveis pelo gerenciamento de clientes em Recuperação de Crédito são as agências, as onze Gerências de Reestruturação de Ativos (GERATs), localizadas cada uma em um Estado em que o Banco do Nordeste atua, e o Escritório de Reestruturação de Ativos (ERAT), situado na Direção Geral do BNB, conforme estabelece o Manual 3109-02-02 (Evidência 3, p. 1), unidades essas cuja subordinação hierárquica se encontra

especificada no parágrafo 30 acima.

49. O gerenciamento de clientes cujas operações estão todas em situação de normalidade ou com atraso de até 120 dias é de responsabilidade das agências.

50. Para os clientes que respondem a pelo menos uma operação em situação de prejuízo ou com atraso superior a 120 dias, a definição da unidade responsável por seu gerenciamento será realizada segundo o saldo das responsabilidades diretas do cliente (Evidência 3, p. 2).

51. Conforme referida norma, a unidade de negócios responsável pelo gerenciamento do cliente será a agência, caso o saldo total das responsabilidades diretas for de até R$ 600 mil. Se o saldo total das responsabilidades do cliente superar R$ 600 mil, mas se situar até o montante de R$ 30 milhões, a unidade de negócios responsável pelo gerenciamento desse cliente será a Gerat localizada no respectivo Estado. Acima do montante de R$ 30 milhões, a unidade de negócios responsável será o Escritório de Reestruturação de Ativos (Erat).

52. A segunda etapa do processo de renegociação de dívidas é efetivada, na maioria dos casos, pela Central de Renegociação de Dívidas (Evidência 2, p. 3-4), unidade cuja subordinação hierárquica se encontra especificada no organograma constante do parágrafo 29 acima. Quando se tratar de procedimentos voltados para a recuperação de crédito de clientes com faturamento isolado superior a R$ 400 milhões, de clientes do segmento Governo, independente da receita, e de projetos de infraestrutura, essa etapa será realizada preferencialmente pelo Escritório de Análise de Crédito (Evidência 4, p. 2). Mencionado Escritório está vinculado à Superintendência de Concessão de Crédito, sob a Diretoria Financeira e de Crédito (Evidência 4, p. 1).

53. Nessa etapa, recebida a demanda da Unidade de Negócios, via Sistema S522, a Central de Renegociação de Dívidas ou o Escritório de Análise de Crédito instrui a PRD, que consiste na realização de várias verificações de conformidade. Após tais procedimentos, que estão detalhados no item IV do presente relatório, elabora-se, então, a PRD e, caso não haja pendências, encaminha-se para a instância decisória. Em havendo pendências, as ocorrências são apontadas no Sistema S522, para que a Unidade de Negócio as regularize. Após sanadas tais ocorrências, a PRD pode, então ser concluída e encaminhada para deliberação pela alçada competente (Evidência 2, p. 3-4).

54. Com relação à terceira etapa do fluxo (Apreciação da PRD e Deliberação), as instâncias decisórias estão dispostas na Tabela 2 da norma interna 1101-12-07 (Evidência 5, p. 2-5).

55. Deferida a proposta pela instância decisória competente, passa-se à quarta etapa do fluxo (Elaboração do Instrumento de Formalização da Renegociação), quando a Central de Renegociação ou o Escritório de Análise de Crédito, em síntese, confere, na proposta e no despacho das instâncias decisórias, todas as condições pré-contratuais, pré-liquidação ou contratuais, realiza internamente uma série de verificações, confecciona, em seguida, o instrumento de renegociação e o disponibiliza para a unidade de relacionamento, elabora correspondência a ser enviada ao cliente com orientações para registros cartorários, e conclui a tarefa no Sistema S522 (Evidência 2, p. 5-7).

56. Por fim, na quinta etapa, a Unidade de Relacionamento formaliza a renegociação, conferindo se está correta a identificação do devedor, coobrigados e representantes legais, colhe a assinatura dos signatários, entrega via ao cliente para que seja efetivado o registro cartorário, quando devido, a teor do disposto no normativo 3102-03-19 (Evidência 7), e posteriormente, quando do retorno, recepciona e confere o registro do instrumento de renegociação, realizando, em seguida, o cadastramento da operação no Sistema SIAC – Sistema Integrado de Administração de Crédito (Evidência 2, p. 7).

57. As propostas de renegociações de dívidas são alinhadas às regras internas (usuais) de administração de crédito do Banco e podem ser apresentadas pelo cliente a qualquer momento, enquanto as proposições com enquadramento em instrumentos legais (leis, resoluções etc.) devem observar rigorosamente os termos e condições estabelecidos nesses dispositivos.

58. Uma vez deferida pela instância decisória competente, as propostas de renegociação de dívidas devem ser formalizadas e cadastradas nos sistemas do Banco em até 120 dias contados da data da

decisão, em se tratando de renegociação usual. Se por aparato legal, deve ser formalizada até a data da vigência do respectivo instrumento legal, e o cadastramento nos sistemas do BNB pode ser realizado até trinta dias após o prazo de vigência da respectiva medida legal, consoante o normativo 3109-02-11 - Elaboração de Proposta de Renegociação de Dívidas - PRD (Evidência 6, p. 3).

59. Cabe ressaltar, a respeito do cadastramento de operação renegociada nos sistemas eletrônicos do BNB, que, se não houver modificação nas garantias constituídas, o aditivo poderá ser inserido no sistema, mesmo antes da sua formalização, ocasionando um novo fluxo de reembolsos. A Unidade de Relacionamento, então, mantém em seu poder duas vias assinadas por todos os que devem ser signatários do aditivo, e concede prazo de 60 dias para que o cliente apresente o aditivo registrado no cartório competente. Após esse prazo, se o cliente não devolver o aditivo registrado, a Unidade de Relacionamento deverá imediatamente providenciar o registro. Caso haja alteração nas garantias constituídas, o cadastramento no sistema ocorrerá somente após as assinaturas e registros cartorários. Tais procedimentos estão estabelecidos no normativo 3109-02-01, Tabela 1, item 18.

II.4. Judicialização

60. Em sede de judicialização, os valores vencidos pelos clientes, oriundos de operações de crédito (empréstimo, financiamento, desconto, prestação de garantia e adiantamentos concedidos) enquadram-se em duas modalidades: créditos passíveis de cobrança judicial e créditos impedidos de cobrança judicial, conforme descritos a seguir.

II.4.1. Créditos Impedidos de Cobrança Judicial

*61. A norma interna 1103-04-02 (Evidência 1, p. 70-75) estabelece diversos impedimentos de cobrança judicial, segregadas em duas classificações dos créditos, que são: i) **de ordem legal, judicial e administrativa**, aqueles que têm um prazo determinado de vigência que, após decorrido, a dívida poderá ser cobrada judicialmente, como é o caso de operação de crédito vinculada em ação de Recuperação Judicial; operação com liminar judicial impedindo ou suspendendo a cobrança judicial; operação enquadrada em Lei/Resolução de Renegociação de Dívidas, com determinação de suspensão temporária de cobrança judicial; operação de instituição financeira objeto de liquidação extrajudicial por parte do Banco Central, dentre outros; e ii) **não sanados**, os que não possuem limitação temporal para cobrança, mas têm outras pendências que a impedem.*

62. A previsão normativa considera não sanados os créditos decorrentes de vício legal, documentos não localizados para se promover o ajuizamento de ação judicial contra o devedor, cumprimento de sentença, prescrição, inexistência de bens para nova penhora e valor inferior ao mínimo normativo.

63. Os responsáveis pelo gerenciamento dos créditos impedidos de cobrança judicial são o Ambiente de Recuperação de Crédito, Ambiente de Coordenação e Controle Jurídico, Agências e Superintendências Estaduais, conforme supracitada norma interna 1103-04-02.

II.4.2. Créditos Passíveis de Cobrança Judicial

64. Não se enquadrando nos casos de impedimento de cobrança judicial indicados no item anterior, são passíveis de cobrança judicial todos os créditos cujo o saldo devedor do cliente for igual ou superior a R$ 50 mil, e que estejam em situação de inadimplemento por período superior a 120 dias ou forem decorrentes de operações renegociadas que não tiveram o fundo de liquidez recomposto após o prazo concedido na renegociação, e o fundo de liquidez seja a garantia principal, a teor do disposto no normativo 1103-04-01 (Evidência 1, p. 66-67).

II.4.3. Elaboração, Instrução e Processamento de Autorização de Cobrança Judicial

65. O processo de elaboração de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ) inicia-se invariavelmente na agência, que deve adotar uma série de providências como, por exemplo, verificar se as operações estão prescritas e se há a necessidade de notificação extrajudicial. Deverá ainda aplicar roteiro disponível no Sistema de Autorização de Cobrança Judicial (S595), verificar se há questões que exijam consulta prévia à área jurídica do Banco, e se está de posse dos instrumentos de

crédito. Após essa fase, a agência deve encaminhar demanda para instrução da ACJ, via sistema S595, para a Central de Retaguarda de Cobrança Judicial, subunidade do Ambiente das Centrais de Administração e Recuperação de Crédito, integrante da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito.

66. Cabe registrar que as demais Unidades de Relacionamento abordadas no item II.3 acima, no caso as Gerências de Reestruturação de Ativos (GERATs) e o Escritório de Reestruturação de Ativos (ERAT), não participam do processo de elaboração, instrução e processamento de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ).

67. A Autorização de Cobrança Judicial – ACJ contempla, na agência, as seguintes fases:

a) Etapa 1: Notificar devedor e adotar providências prévias à solicitação da demanda à Central de Retaguarda de Cobrança Judicial;

b) Etapa 2: Cadastrar dossiê virtual no Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (S557 – GED)), disponibilizando a documentação para subsidiar a análise do pleito;

c) Etapa 3: Concluir solicitação no S595 e encaminhar processo para análise da Central de Crédito.

68. Após a fase na agência, a ACJ passa pelas etapas na Central de Retaguarda de Cobrança Judicial, unidade cuja subordinação hierárquica se encontra especificada no parágrafo 29 acima, sendo as duas primeiras etapas abaixo de natureza gerencial e as demais de natureza operacional:

a) Etapa 4:Acompanhamento gerencial de fluxos e prazos;

b) Etapa 5: Interação com o Gestor do Processo e outras atividades gerenciais;

c) Etapa 6: Realizar pré-análise, coletando informações para prosseguimento ou não da análise do pleito;

d) Etapa 7: Analisar documentação e movimentação financeira;

e) Etapa 8: Solicitar pesquisa de bens;

f) Etapa 9: Realizar pesquisa de bens;

g) Etapa 10: Registrar resultados da pesquisa de bens;

h) Etapa 11: Elaborar demonstrativo de cálculo; e

i) Etapa 12: Conferir demonstrativo de cálculo.

69. Em sequência, cabe à Central de Processamento de Cobrança Judicial – COJUD, unidade cuja subordinação hierárquica se encontra especificada no organograma constante do parágrafo 31 acima, atuar nas ACJ da seguinte forma:

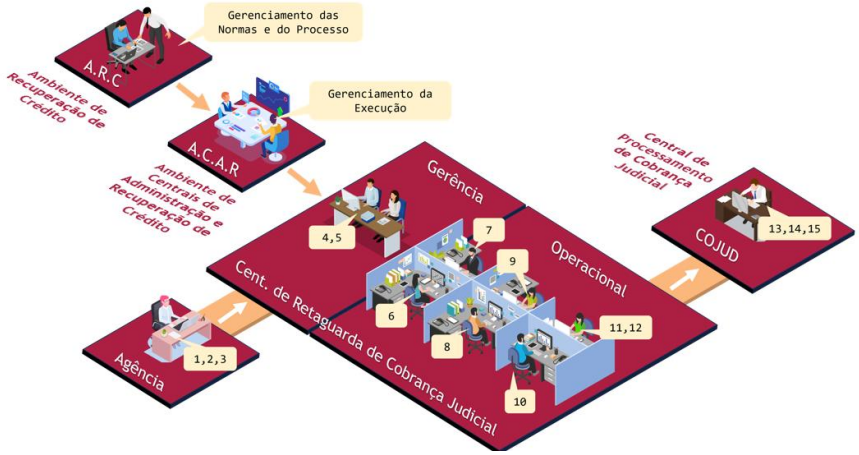
a) Etapa 13: Analisar instrução de ACJ;

b) Etapa 14: Pagar Custas; e

c) Etapa 15: Ajuizar Ação.

70. O Fluxo de ACJ se encontra sintetizado no infográfico abaixo, que reflete as disposições contidas no normativo interno 3109-04-03:

Fluxo de Autorização de Cobrança Judicial-ACJ (3109-04-03)

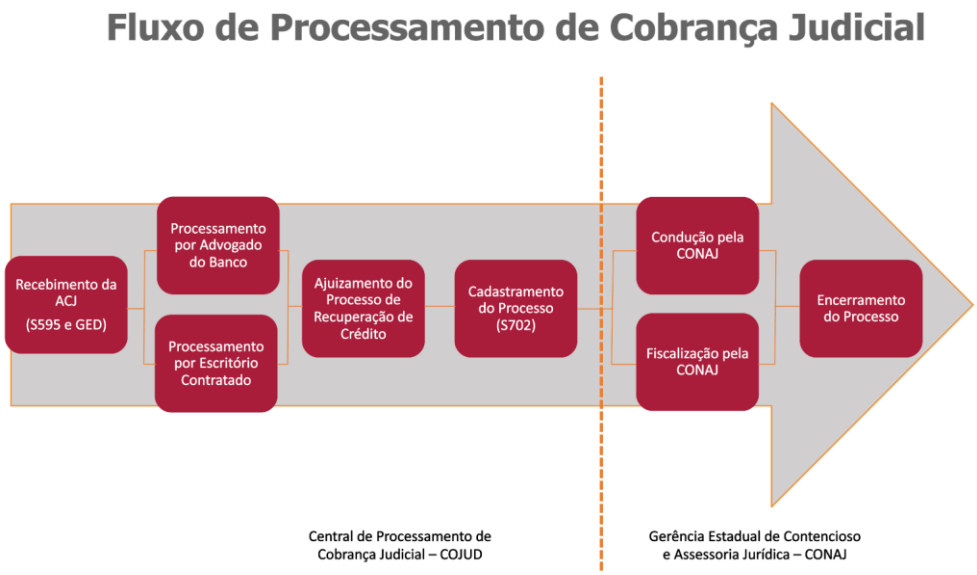


Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

*71. Quanto à Solicitação de ACJ, o Sistema de Autorização da Cobrança Judicial (S595) cria de forma **automática** uma solicitação de instrução de ACJ quando houver enquadramento na forma do normativo 1103-04-03 (Evidência 1, p. 58-65). Há, ainda, previsão de cadastramento **manual** de instrução de ACJ no caso de situações específicas, como por exemplo, inadimplemento não financeiro em razão de fraude, ou de desvio, ou da não aplicação de recursos objeto do financiamento, ou do não atendimento de condições contratuais, em operação cujo valor mínimo lhe caracterize como passível de cobrança judicial; falha na rotina da geração automática de solicitação de ACJ; e regularização da pendência que impediu a cobrança judicial, dentre outras (Evidência 1, p. 58-59).*

72. O processamento da Autorização de Cobrança Judicial (ACJ) se dá no sistema S702 - Controle de Processos Jurídicos, consoante dispositivos contantes do normativo interno 3003-06-01 - Atividades da Central de Processamento de Cobrança Judicial - COJUD (Evidência 1, p. 8-13).Tal processamento compreende um conjunto de etapas que vão da criação da ACJ no S702, por meio de integração com outro sistema corporativo do BNB, o S595 - Autorização de Cobrança Judicial, até o ajuizamento do respectivo processo judicial no Poder Judiciário, por advogado do quadro interno, ou por advogado ou escritório contratado. As etapas do processamento encontram-se detalhadas no item III deste relatório.

73. O fluxo do processamento da cobrança judicial está indicado no gráfico a seguir:



Fonte: Apresentação da Superintendência Jurídica em 27/08/2025

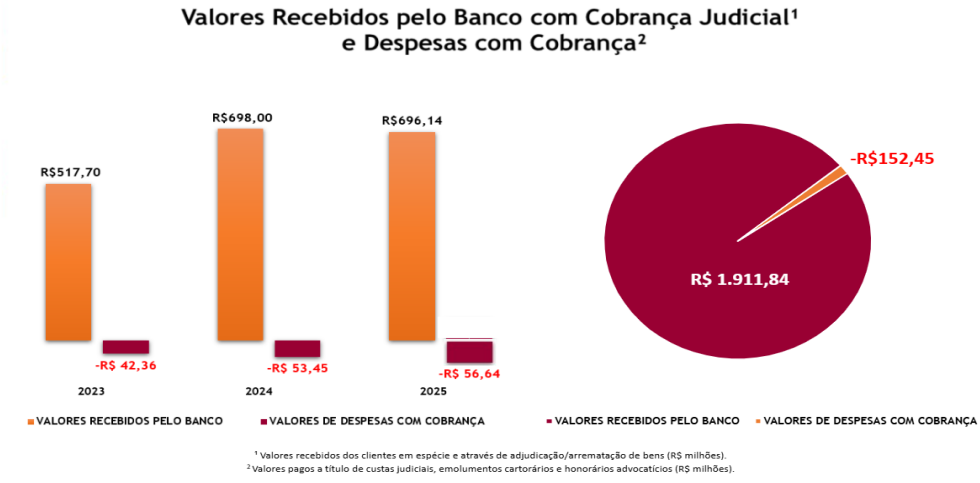
74. Frise-se que não podem ser objeto de patrocínio, pelos advogados e escritórios contratados, as seguintes causas, conforme normativo 3003-05-01 (Evidência 1, p. 22):

a) as ações que, em razão da parte adversa, da matéria, ou do andamento processual, recomendem a condução do feito por advogados do BNB, a critério do fiscal ou gestor do contrato de serviços advocatícios;

b) as ações judiciais em que o Banco do Nordeste figure como sujeito ativo ou passivo, cujo valor de causa individual seja superior a R$ 757.485,52 (posição 03/01/2021), corrigido anualmente e no primeiro dia de cada ano pela variação do IGP-M, à exceção de causas nas quais a relevância do tema, a especificidade da matéria ou o potencial conflito de interesses assim recomendem e justifiquem a terceirização, mediante deliberação da alçada competente.

75. Por sua vez, conforme normativo 3003-06-01 (Evidência 1, p. 9), a Gerência Executiva da COJUD designa colaborador para, diariamente, aplicar rotina de identificação das ACJs liberadas pelas Unidades Credoras no Sistema S702 no dia útil anterior, com o fim de verificar quais as ACJs que podem ser encaminhadas a advogados e a escritórios de advocacia terceirizados. As ACJs não sujeitas à terceirização serão distribuídas igualmente entre os advogados da COJUD. Quanto às ACJs passíveis de terceirização, essas são submetidas a decisão do Gestor da COJUD. Caso o Gestor decida pela não terceirização, essa é distribuída a advogado do quadro. Se a decisão for pela terceirização, a distribuição é por sorteio, com a convocação dos advogados contratados.

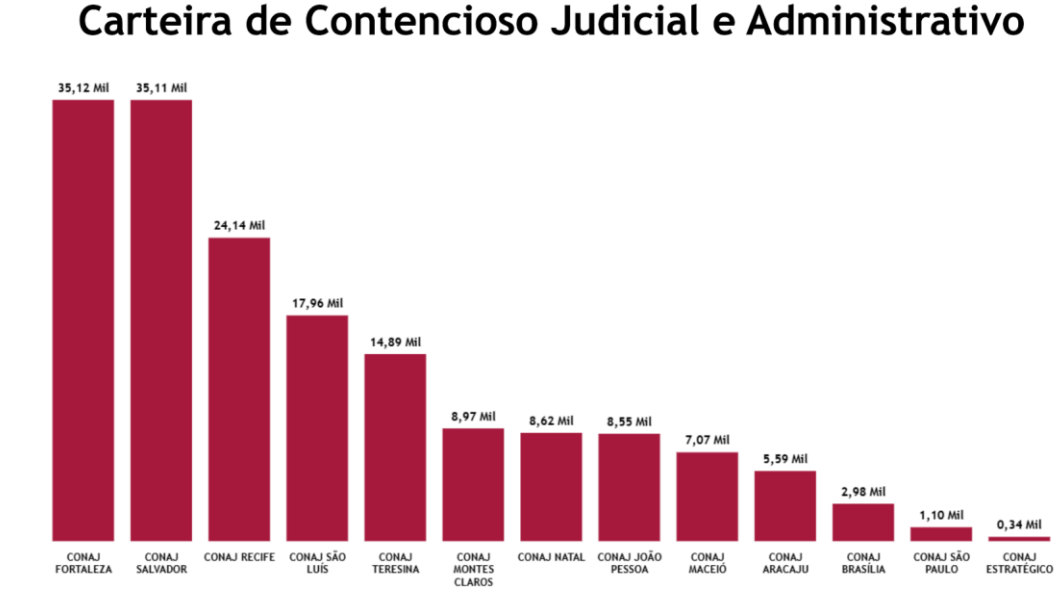
76. Cabe informar que o Banco do Nordeste recebeu com cobrança judicial, nos exercícios de 2023 a 2025, valores no montante de R$ 1.911,84 milhões, conforme se observa no



Fontes: S950 – Sistema Integrado de Administração de Crédito / S320 – Sistema Integrado de Recursos Logísticos
Posição: 31/12/2025

gráfico abaixo:

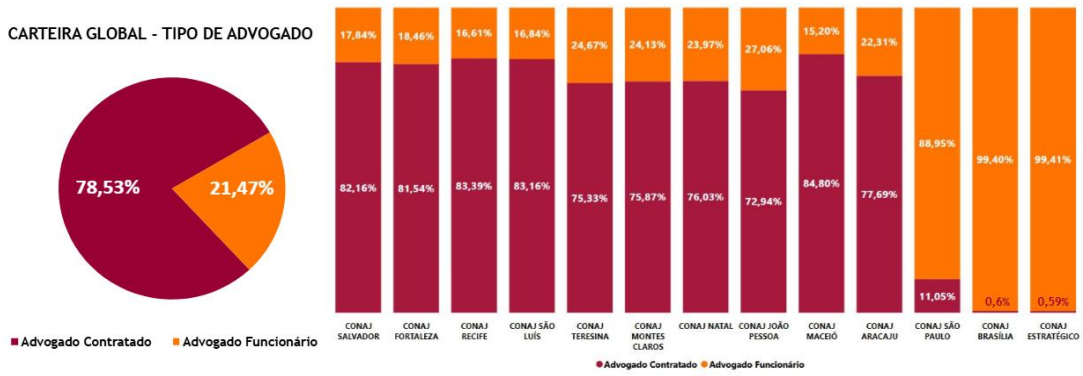
77. Quanto ao estoque da carteira do contencioso, que totaliza 170,44 mil processos, o gráfico abaixo, referente à posição de 31/12/2025, apresenta a distribuição por Gerência de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ):



Fonte: S702 – Sistema de Controle de Processos Jurídicos
Posição: 31/12/2025

78. Já o gráfico abaixo, apresenta o estoque da carteira do contencioso, na posição de 31/12/2025, com a participação percentual dos advogados contratados e advogados do BNB, tanto em relação à carteira global como quanto à carteira de cada CONAJ:

Carteira de Contencioso Judicial e Administrativo por Tipo de Advogado



Fonte: S702 – Sistema de Controle de Processos Jurídicos
Posição: 31/12/2025

III. O Macroprocesso de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ)

79. O presente capítulo trata da temática referente à questão 1 da Matriz de Planejamento de Auditoria, analisando se as Autorizações de Cobranças Judiciais (ACJ) são elaboradas, instruídas e processadas de forma tempestiva, com eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste (BNB).

80. Conforme abordado no item II.4.3 acima, as diferentes fases por que atravessa uma ACJ no BNB, e os respectivos responsáveis, estão organizados conforme quadro abaixo, a teor do disposto no normativo 1103-04-03 (Evidência 1, p. 58):

Quadro 2 - Funções responsáveis pela solicitação, instrução e processamento das ACJ

Fase	***Responsável***
Solicitação de ACJ	*Agência (quando manual) – Gerente Administrativo / Sistema S595 (quando automática)*
Parecer Jurídico na ACJ	*Central Jurídica de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD) – Gerente Suporte Jurídico*
Instrução da ACJ	*Central de Retaguarda de Cobrança Judicial, integrante da Superintendência. de Adm. e Recuperação de Crédito (Analista)*
Processamento da ACJ	*Central Jurídica de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD) – Advogados do quadro interno e advogados terceirizados*
Ajuizamento da ACJ	*Central Jurídica de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD) - Advogados do quadro interno e advogados terceirizados*

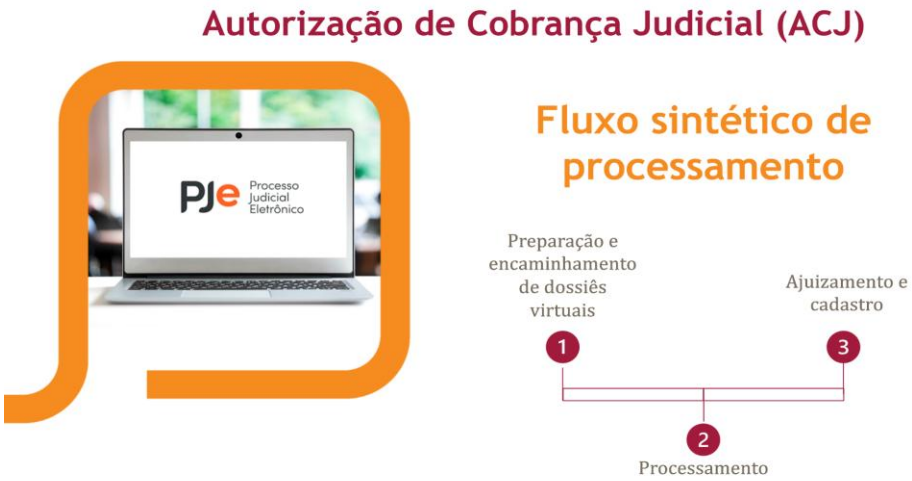
81. Importa ressaltar que o prazo total para cumprimento do processo para ajuizamento dos mutuários e coobrigados responsáveis por operação irregular é de 149 dias corridos, resultante do somatório do prazo de cada fase previsto na Tabela 1 do normativo 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de Autorização da Cobrança Judicial – ACJ (Evidência 1, p. 87-88). Esse prazo começa a contar a partir da classificação desses clientes como passíveis de cobrança judicial, de acordo com a norma 1103-04-01 (Evidência 1, p. 66-69), ou do término do prazo eventualmente concedido para adiar o início desse procedimento sem que a dívida tenha sido regularizada. A supervisão é feita com o uso de uma solução automatizada para gerenciamento e monitoramento dos prazos das tarefas do Sistema de Autorização da Cobrança Judicial - S595.

82. O processamento da Autorização de Cobrança Judicial (ACJ) se dá no sistema

S702 - Controle de Processos Jurídicos, consoante dispositivos contantes do normativo interno 3003-06-01 - Atividades da Central de Processamento de Cobrança Judicial - COJUD (Evidência 1, p. 8-13).

83. Consoante indicado também no item II.4.3. acima, o processamento da Autorização de Cobrança Judicial (ACJ), que ocorre no âmbito da Superintendência Jurídica e de suas unidades subordinadas, compreende um conjunto de etapas que vão da criação da ACJ no S702 – Sistema de Controle de Processos Jurídicos, por meio de integração com outro sistema corporativo do BNB, o S595 - Autorização de Cobrança Judicial, até o ajuizamento do respectivo processo judicial no Poder Judiciário, por advogado do quadro interno (lotado na Central de Processamento de Cobrança Judicial – COJUD) ou por escritório contratado, tudo conforme disciplina o normativo interno 3109-04-01 - Fluxo de Autorização de Cobrança Judicial - ACJ (Evidência 1, p. 76-85).

84. O fluxo sintético do processamento das Autorizações de Cobrança Judicial, com suas três etapas, está indicado no gráfico a seguir:



Fonte: Apresentação da Superintendência Jurídica em 27/08/2025

85. Assim, a primeira etapa consiste na preparação e encaminhamento dos dossiês virtuais para os advogados (do quadro do BNB ou contratados), que se inicia com a emissão automática de ACJs a processar. Em seguida, a COJUD identifica as ACJs que serão distribuídas para os advogados do quadro interno e as ACJs que serão encaminhadas para terceirização, e cria os dossiês virtuais de ACJs. Por fim, abre solicitação de tratamento da ACJ para advogados do quadro do banco, ou envia as ACJs eletronicamente para os escritórios contratados, conforme o caso.

86. Mencionada etapa se encontra retratada no gráfico a seguir:



Fonte: Apresentação da Superintendência Jurídica em 27/08/2025

87. A segunda etapa corresponde ao processamento, com dois caminhos alternativos: elaboração da petição inicial ou devolução da ACJ.

88. Por fim, na terceira etapa, há o ajuizamento do processo judicial e o registro no sistema eletrônico S702, agora como Cadastro de Processo Jurídico (CPJ).

89. Cabe registrar que o status da ACJ no sistema S702 evolui por ações manuais do usuário ou de forma automática, conforme abaixo:

Quadro 3 – ACJ no Sistema S702

Status da ACJ	***Procedimento***
Liberada para processamento	*Automática (iniciada pelo S595-ACJ)*
Distribuída para o advogado interno	*Manual*
Enviada para Terceirização	*Manual, com a seleção do profissional de forma automática*
Enviada para Protocolização	*Manual*
Devolvida (lista do sistema)	*Manual*
Encerrada – Perda de Objeto	*Automática (por cancelamento da ACJ no S595-ACJ ou por decurso de prazo no status de devolução no S702)*
Encerrada – Ajuizada	*Automática (quando do cadastro do processo no S702 (CPJ) correspondente)*

III.1. Achado de Auditoria: Elaboração de ACJ em prazo superior ao previsto em norma

90. Em razão de deficiências na qualidade da instrução inicial das ACJs, bem como da recorrência de devoluções por ajustes documentais e demandas das agências, poderá ocorrer a extrapolação dos prazos normativos estabelecidos para o ajuizamento, ocasionando o comprometimento da tempestividade da recuperação de crédito, redução da probabilidade de êxito na cobrança judicial e aumento das perdas financeiras da instituição.

III.1.1. Situação Encontrada

91. No curso dos trabalhos, foi solicitada a relação dos 50 maiores inadimplentes por exercício, nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025, contendo: nome do tomador de crédito, número do cliente, número das respectivas operações de créditos, fonte de recursos, e respectivos saldos normal, em atraso e em prejuízo. Em resposta, o BNB encaminhou o Ofício 2026/487-008 (Evidência 14), acompanhado da relação dos 50 maiores inadimplentes por exercício, conforme solicitado. Mencionada relação, após ajustes de forma, constitui a Evidência 14.

92. Solicitou-se, ainda, cópia integral das respectivas Fichas de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ), referentes aos tomadores de crédito inadimplentes constantes de supracitada relação, que tivessem sido emitidas no período de 2022 a 2025 (Sistemas S595 e S702).

93. As fases do processo de ACJ para efeito de supervisão estão descritas no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ (Evidência 1, p. 86-93). No subitem 9, resta disposto que as fases do processo de ACJ para efeito de supervisão compreendem as seguintes atividades:

Tabela 3 - Relação entre responsável, fase, prazo e tarefa no S595

Fase	***Responsável***	***Prazo***	***Nome Tarefa no S595***
Solicitação	*Agência*	*70*	*Notificar Cliente*
			Aplicar Roteiro ACJ
			Resolver Pendências
Parecer Agência	*COJUD*	*7*	*Emitir Parecer Agência*
Parecer Central de Crédito	*COJUD*	*7*	*Emitir Parecer Central de Crédito*

Fase	*Responsável*	*Prazo*	*Nome Tarefa no S595*
Instrução	*Central de Crédito*	*20*	*Realizar Pré-Análise*
			Analisar Documentos
			Elaborar Demonstrativo de Cálculo
			Conferir Demonstrativo de Cálculo
			Solicitar Pesquisa de Bens
Processamento	*COJUD*	*30*	*Aguardando Retorno do S-702*
			Aguardando Recebimento de e-mail do Advogado Terceirizado
Ajuizamento	*Agência*	*15*	*Pagar Custas e Protocolizar a Ação*
			Pagar Custas de Processo Terceirizado

94. Os prazos são contados em dias corridos, depreendendo-se, da leitura do trecho da norma acima, que o processo de ACJ finda-se com o decurso do período máximo de 149 dias corridos, entre a solicitação e o ajuizamento. Após esse período, dá-se o ajuizamento dos processos judiciais de recuperação de crédito, registrados no sistema S702 como Cadastro de Processo Jurídico (CPJ).

95. A partir dos prazos ordinariamente normatizados internamente (149 dias corridos), a supervisão, diante do não cumprimento de prazos nos processos de ACJ, será realizada através de quatro procedimentos, a saber: i) homologação de perda de prazo; ii) prorrogação de prazo; iii) justificativa de perda de prazo; e iv) suspensão de prazo.

96. A homologação de perda de prazo consiste na validação do descumprimento do prazo de uma atividade dentro do limite máximo de excesso de 5 dias além do prazo normativo.

97. A prorrogação de prazo consiste na autorização para a execução de uma tarefa em prazo superior ao definido normativamente dentro do limite máximo de excesso de 30 dias por fase.

98. A justificativa de perda de prazo é uma oportunidade para o executor esclarecer os motivos que lhe impediram de cumprir a tarefa dentro do prazo normativo, submetendo suas razões para os supervisores do processo.

99. A suspensão de prazo é o procedimento através do qual é sustada a contagem de prazo de todas as tarefas de uma ACJ individualmente, de todas as ACJs de uma agência, das ACJs de algumas agencias, de um Estado ou mesmo de todo o Banco.

100. As operações apresentadas dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025, considerando as duplicidades, totalizaram 109 clientes inadimplentes nos quatro exercícios, responsáveis por 758 operações (Evidência 8).

101. No tocante aos prazos para processamento da ACJ e consequente ajuizamento da CPJ, verificou-se a ocorrência, desde o início do processo, de sucessivas devoluções, destacando-se como motivações principais: falhas de instrução, ajustes no demonstrativo de débito e pedidos de agência.

102. Considerando o decurso de prazo de 149 dias corridos entre a solicitação da ACJ e o ajuizamento da CPJ, foram constatadas, no universo de 758 operações dos clientes inadimplentes mencionados acima, 43 operações em que as ACJs extrapolaram o prazo estabelecido ordinariamente para ajuizamento.

103. A título ilustrativo e partindo das Fichas de ACJ colhidas, selecionaram-se casos em que houve: i) 22 devoluções de Autorizações que resultaram no encerramento 791 dias após sua criação (ocorrência 1696155); ii) 11 devoluções das Autorizações que redundaram em encerramento 641 dias após a sua criação (ocorrência 1897649); iii) 2 devoluções de Autorizações, que resultaram

encerramento por ajuizamento 742 dias após a sua criação (ocorrência 1699026); e iv) 10 devoluções de Autorizações que resultaram em encerramento 341 dias após a sua criação (ocorrência 2506000).

III.1.2. Critério

104. Manual de Procedimentos BNB - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ.

III.1.3. Evidências

105. Registros no S595 e S702 das ACJ dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025 (planilha consolidada pela equipe correspondente a 109 clientes - Evidência 8).

III.1.4. Causa

106. No tocante à observância dos prazos de processamento das ACJs, verificou-se a ocorrência de sucessivas devoluções ao longo do fluxo processual, destacando-se, como principais causas: i) Falhas na instrução documental; ii) Necessidade de ajustes no demonstrativo de débito; e iii) Demandas de revisão ou solicitações adicionais pelas agências.

III.1.5. Consequência

107. Retardamento no ajuizamento da cobrança judicial;

108. Dificuldade no recebimento do valor integral e consequente recuperação;

109. Aumento no Provisionamento;

110. Aumento no Custo do Crédito aos Clientes.

111. Diminuição dos recursos disponíveis para novas operações, com potenciais impactos econômico-sociais para a região.

III.1.6. Conclusão

112. A análise evidencia fragilidades no cumprimento dos prazos normativos do processo de ACJ, especialmente relacionadas à qualidade da instrução inicial e à recorrência de devoluções ao longo do fluxo.

113. Além disso, a autorização estabelecida em normativo interno para prorrogação por 30 dias por fase pode arrastar o processo por até 180 dias além do prazo ordinário (fases solicitação, parecer agência, parecer central de crédito, instrução, processamento e ajuizamento).

114. Registre-se que as chances de sucesso na recuperação são impactadas pelos atrasos no processo de cobrança judicial e quanto mais moroso for tal processo, menores podem ser as chances de recuperação dos créditos.

115. O achado indica que, embora exista um arcabouço normativo estruturado, sua efetividade é comprometida por falhas operacionais e retrabalho, resultando em atrasos significativos no ajuizamento das ações de recuperação de crédito, com potenciais impactos na efetividade da cobrança judicial e na recuperação de ativos.

116. Por fim, torna-se importante dar ciência ao BNB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 que se identificaram 43 operações de crédito em que as ACJs extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos estabelecidos no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do subitem 9 do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual.

III.1.7. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

117. O Relatório Preliminar foi encaminhado para os comentários dos gestores do Banco do Nordeste por meio do Ofício 0059/2026-TCU/AudBancos (peça 15) e recebido pelo Banco em 10/8/2026 conforme indicado na peça 16.

118. O BNB, por meio do Ofício 2026/0691-086, de 17/8/2026 (peça 17) apresentou suas considerações sustentando que os atrasos identificados no ajuizamento de Autorizações de Cobrança Judicial (ACJs) devem ser analisados em perspectiva, considerando o universo total de operações processadas e os avanços observados na gestão da cobrança judicial.

119. Em síntese, a entidade apresentou os seguintes argumentos:

119.1. O achado da auditoria foi baseado em uma amostra não probabilística caracterizada por elevada complexidade operacional, documental e jurídica;

119.2. no período 2022/2025, o Banco do Nordeste ajuizou 19.069 ACJs, envolvendo aproximadamente 19 mil clientes, 40 mil operações e saldo devedor de cerca de R$ 7,56 bilhões, indicando que a amostra representa parcela reduzida do universo analisado;

119.3. houve expressiva melhoria nos indicadores de desempenho, com redução do percentual de operações ajuizadas após o prazo de referência de 149 dias, de 26% em 2022 para aproximadamente 2,5% em 2025;

119.4. parte das retramitações e devoluções decorre dos próprios mecanismos de controle interno, destinados a sanar pendências documentais, aperfeiçoar demonstrativos de débito e complementar informações necessárias ao ajuizamento, contribuindo para aumentar a consistência das ações judiciais;

119.5. determinadas etapas do processo dependem de agentes externos, como cartórios e órgãos responsáveis por fornecer certidões e informações patrimoniais, o que pode impactar os prazos sem que haja controle integral do Banco;

119.6. os eventuais atrasos não resultaram em perda de crédito, prescrição ou inviabilização da cobrança, pois todas as operações analisadas foram efetivamente ajuizadas;

119.7. cerca de 1% das ACJs excedem os prazos normativos, sendo ajuizadas com antecedência suficiente em relação aos prazos prescricionais, o que evidencia o caráter residual das ocorrências; e

119.8. o fluxo de cobrança judicial é submetido a monitoramento diário e permanente, por meio de sistemas corporativos e painéis gerenciais, permitindo atuação tempestiva sobre situações excepcionais.

120. Por fim, o Banco defende que os resultados observados demonstram evolução consistente da governança, dos controles internos e da eficiência do processo de cobrança judicial, razão pela qual os casos apontados pela auditoria não seriam suficientes para caracterizar falhas estruturais. Ainda assim, a instituição informa que continuará adotando medidas de aperfeiçoamento para reduzir ocorrências excepcionais e aumentar a eficiência da recuperação de crédito.

III.1.8. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

121. Sob a ótica regulatória, a Resolução CMN 4.966/2021 define que um ativo financeiro passa a ser considerado com problema de recuperação de crédito quando houver atraso superior a 90 dias ou evidências de que a obrigação não será integralmente honrada nas condições pactuadas. A argumentação do BNB não elimina o apontamento de auditoria, uma vez que o achado se baseou em falhas de governança e descumprimento de normativos internos, que se diga de passagem estabelecem um marco de 149 dias corridos para ajuizamento da cobrança judicial.

122. O paradigma adotado pela equipe concentrou-se em critério de materialidade, consistente em amostra dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025, detectando-se impropriedades em 43 das 758 operações, ou seja, cerca de 5,7% das maiores operações de crédito inadimplidas apresentaram falhas na instrução documental, necessidade de ajustes no demonstrativo de débito e demandas de revisão ou solicitações adicionais pelas agências.

123. O cumprimento tempestivo dos prazos constitui requisito de controle interno e gestão de riscos, independentemente da ocorrência de prescrição. A redução dos atrasos impacta na melhoria do processo e aperfeiçoa os controles remanescentes.

124. A dependência de agentes externos pode demandar mecanismos específicos de mitigação, monitoramento e escalonamento dos riscos associados aos atrasos.

125. A existência de monitoramento não constitui de per si evidência de efetividade dos controles, caso persistam ocorrências acima dos parâmetros normativos.

126. Dessa forma, mantém-se o entendimento de que as impropriedades identificadas

refletem fragilidades de governança, conformidade e gestão operacional capazes de comprometer a eficiência e a tempestividade do processo de recuperação de crédito, justificando a manutenção do achado e a ciência à entidade das impropriedades detectadas.

III.2. Achado de Auditoria: Elaboração de ACJ com documentação incompleta ou inconsistente

127. Em razão de falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais, fragilidades nos controles internos e ausência de atualização tempestiva dos sistemas, poderá ocorrer o comprometimento da efetividade do processo de cobrança judicial, ocasionando atrasos no ajuizamento, retrabalho, litígios com clientes, danos reputacionais e perdas financeiras.

III.2.1. Situação Encontrada

128. A descrição do Fluxo de ACJ integra o Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do 3109-04-01 – Fluxo de Autorização de Cobrança Judicial. No subitem 2, consta como atribuição da agência adotar providências prévias à solicitação da demanda à Central de Retaguarda de Cobrança Judicial. Dentre as providências elencadas consta: i) aplicar Roteiro disponível no S595, selecionando o tipo de pessoa e o tipo de instrumento referente ao crédito específico e de acordo com a documentação em poder da agência; ii) coletar a documentação necessária, conforme 3109-04-03.

129. A norma interna 3109-04-03 – Documentos Exigíveis - Autorização de Cobrança Judicial trata da documentação a ser inserida no dossiê, referente ao devedor, coobrigados, intervenientes, fiéis depositários e respectivos cônjuges, elencando documentos de ordem geral e documentos por tipo de operação.

130. Em complemento, o Manual de Procedimentos Jurídico (3003), com as disposições do 3003-06-01 – Atividades da Central de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD) estabelece que Autorização de Cobrança Judicial (ACJ) é o ato pelo qual a Unidade Credora autoriza a Superintendência Jurídica a iniciar os procedimentos para a cobrança judicial da dívida. Dispõe, ainda, na fase de instrução da ACJ, que a Unidade Credora:

a) responderá aos quesitos do Roteiro de Instrução de ACJ, disponível no S595, estabelecidos para cada etapa do processo;

b) coletará, elaborará e digitalizará, no Sistema de Digitalização e Trâmite Virtual de Documentos (S499), todos os documentos que se fizerem necessários para o ajuizamento da cobrança judicial, inclusive eventuais pareceres emitidos pela Unidade Jurídica, criando, para tanto, uma pasta virtual específica para a ACJ tratada;

c) comporá o dossiê de Autorização de Cobrança Judicial com todos os documentos obrigatórios.

131. Em análise aos 109 clientes inadimplentes nos 4 exercícios (posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025), a equipe detectou ausência e/ou inconsistência na documentação, que deram causa a devoluções de ACJ por falhas de instrução, ajustes no demonstrativo de débito e pedidos de agência, a exemplo das seguintes falhas/ausências (Evidência 8):

a) evidenciação de documentação que comprove a honra da fiança;
b) demonstrativos no GED;
c) comprovantes de pagamentos em formato de PDF;
d) notificação dos devedores quanto à antecipação do pagamento;
e) solicitação em duplicidade;
f) falta de assinatura no último aditivo dos avalistas;
g) data do contrato constante da ficha de autorização diverge da do título;
h) documentação de garantia/hipoteca;

III.2.2. Critério

132. Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do 3109-04-01 – Fluxo de Autorização de Cobrança Judicial e 3109-04-03 – Documentos Exigíveis -

Autorização de Cobrança Judicial;

133. Lei 14.711, de 30/10/2023.

III.2.3. Evidências

134. Registros no S595 e S702 das ACJ dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025 (planilha consolidada pela equipe correspondente a 109 clientes - Evidência 8).

III.2.4. Causa

135. O achado indica causas estruturais recorrentes, a saber: i) deficiências de controle interno (falta de validação sistêmica - bloqueios automáticos); ii) fragilidade na padronização (uso inconsistente do roteiro S595 e divergência na interpretação das exigências documentais); iii) falhas de capacitação e governança (baixa aderência às normas operacionais e insuficiente supervisão das instruções de ACJ) e iv) Integração sistêmica inadequada (descompasso entre sistemas S595, S499, GED e Cobrança judicial, bem como dependência excessiva de controles manuais).

III.2.5. Consequência

136. Retardamento no ajuizamento da cobrança judicial;

137. Inconsistência no procedimento de cobrança judicial;

138. Incremento no risco de perda definitiva do direito de receber os valores;

139. Devoluções de ACJ; e

140. Retrabalho.

III.2.6. Conclusão

141. Para garantir o sucesso da cobrança, é indispensável reunir todos os documentos que comprovem o direito do credor desde o início da ação. A falta de documentos comprobatórios adequados, a exemplo de demonstração clara do débito e notificações prévias, impede o andamento eficiente do processo e pode levar ao indeferimento da ação.

142. A análise evidencia que, embora o arcabouço normativo seja robusto e bem estruturado, há lacunas relevantes na sua execução, especialmente na fase de instrução das ACJs e no acompanhamento dos processos judiciais após liquidação ou renegociação das operações.

143. As falhas observadas não se restringem a casos pontuais, mas refletem problemas sistêmicos de conformidade, controle e governança operacional, comprometendo a efetividade da recuperação de crédito e aumentando a exposição a riscos.

144. A necessidade de emendas à inicial e novas notificações aumentam os custos advocatícios e o tempo para recebimento, provocando retrabalho e custos e reduzindo o valor líquido final recuperado.

145. As garantias desempenham um papel crucial no processo de recuperação de créditos, agindo como redutores de perdas, incentivadores da quitação voluntária, protegendo o banco contra o risco de inadimplência (calote), mantendo a segurança e reduzindo o custo de crédito. A demora na coleta pode fazer com que um credor com garantia perca sua prioridade na fila de pagamento.

146. A importância das garantias redundou na edição do marco legal (Lei 14.711/2023) buscando o aumento da recuperabilidade, agilizando a retomada de bens, desjudicializando processos e aumentando a eficiência na recuperação, tornando o crédito mais barato.

147. Ressalta-se, ainda, que a ausência de documentação adequada em processos de recuperação de créditos é um dos principais fatores para o fracasso no ato de reaver valores, resultando em morosidade, insegurança jurídica e prejuízos financeiros. A demonstração clara do direito do credor deve ser evidenciada por meio de documentos essenciais, a exemplo de contratos assinados.

148. A morosidade na coleta de documentos é um dos principais fatores que inviabilizam ou retardam a recuperação de créditos, atuando como um gargalo que transforma dívidas ativas em prejuízos definitivos. A falta de documentação organizada (contratos, checklists, atos constitutivos, comprovantes de pagamentos, títulos executivos) impede o ajuizamento rápido, permitindo que o devedor esvazie seu patrimônio ou que a dívida prescreva.

149. Os registros das ocorrências no S595 e S702 dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025 em diferentes tipologias que indicam ações/omissões por parte das agências aliado ao apontamento evidenciado em ação da Auditoria Interna do BNB reforça a necessidade de aprimoramento dos controles sobre o processo de ACJ.

150. Por fim, há criticidade na inconsistência e/ou incompletude nas documentações que respaldam as ACJ, considerando-se pertinente que se recomende ao BNB que aperfeiçoe/aprimore seu processo de instrução de ACJ, de forma a prevenir falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais e ausência de atualização tempestiva dos sistemas, contribuindo para a eficiência do processo de recuperação de créditos.

III.2.7. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

151. O Banco sustenta que as inconsistências documentais apontadas pela auditoria nas Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ) não configuram fragilidade do desenho do processo nem ausência de normatização, mas sim falhas pontuais de execução por parte das unidades responsáveis pela instrução inicial. As exigências documentais estariam expressamente previstas em normativos internos, e a própria detecção das pendências ao longo do fluxo comprovaria que os mecanismos de controle funcionam.

152. A manifestação estrutura-se em três movimentos: (i) defesa do desenho do processo, com base na existência de normativos internos detalhados (3109-04-01 e 3109-04-03) e sistemas de suporte (S595/S659); (ii) reenquadramento das inconsistências como falhas de execução detectadas e sanadas pelos próprios controles, sem prejuízo material ao Banco; e (iii) compromisso com aprimoramento operacional focado em aderência normativa, e não em revisão do modelo. A tese conclusiva é a de que os achados evidenciam oportunidades de melhoria na execução, não deficiências estruturais do processo de cobrança judicial.

153. Os casos pontuais identificados não implicaram perda do crédito, prescrição ou inviabilização da cobrança judicial. Para o Banco, o fato de ter havido complementação documental seguida de ajuizamento posterior demonstra a efetividade do processo, que assegura a cobrança judicial tempestiva.

154. Sem prejuízo da defesa do modelo, o Banco reconhece a importância do aperfeiçoamento contínuo da atuação das unidades executoras. O Ambiente de Recuperação de Crédito continuará adotando medidas de fortalecimento da conformidade operacional, com destaque para disseminação de orientações técnicas, divulgação de comunicados operacionais e estímulo à observância dos normativos corporativos aplicáveis aos fluxos processuais e à documentação exigível por modalidade de operação.

155. Como os normativos já detalham procedimentos e documentos necessários, o aprimoramento pretendido concentra-se em elevar o grau de aderência das unidades às regras existentes, promovendo maior uniformidade e reduzindo devoluções para saneamento.

156. Para o Banco, as situações apontadas refletem oportunidades de aperfeiçoamento da execução operacional, não deficiência do modelo de cobrança judicial nem ausência de diretrizes normativas.

III.2.8. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

157. A existência de normas e roteiros não afasta a necessidade de mecanismos capazes de assegurar sua observância de forma consistente e tempestiva.

158. A ocorrência reiterada de devoluções para saneamento documental revela falhas na primeira linha de controle, impactando na efetividade dos procedimentos e indicando deficiência dos controles preventivos exercidos pelas unidades de origem.

159. O banco afirma que reenquadrou as inconsistências mediante mecanismos de detecção, sanados pelo próprio controle, dando ênfase no fato de que as pendências foram identificadas antes do ajuizamento. Sob a ótica da equipe, isso pode demonstrar que o controle detectivo funciona, mas também reforça a fragilidade dos controles preventivos.

160. O retrabalho decorrente de devoluções para saneamento representa custo

operacional adicional que poderia ser mitigado mediante o fortalecimento dos controles preventivos.

161. Em que pese a baixa incidência, foi detectada na amostra cobrança em financiamentos com prazo superior a 5 anos e, portanto, prescritas para cobrança em relação aos coobrigados (operação 1466990).

162. Por fim, as impropriedades identificadas não decorrem de insuficiência normativa, porém evidenciam oportunidades de aprimoramento dos controles preventivos e da supervisão gerencial das etapas de instrução das Autorizações de Cobrança Judicial, de modo a reduzir retrabalho, aumentar a eficiência operacional e fortalecer a conformidade do processo. Assim, os esclarecimentos apresentados pela gestão não elidem a proposta de recomendação.

IV. O Macroprocesso da Renegociação de Dívidas (PRD)

163. O presente capítulo trata da temática referente à questão 2 da Matriz de Planejamento de Auditoria, sendo analisado se as propostas de renegociação de dívidas são instruídas, analisadas, aprovadas pelas alçadas competentes e formalizadas com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste.

164. Conforme abordado no item II.3 acima, o processo de renegociação de dívidas é composto basicamente por cinco etapas: i) análise da demanda do cliente pela respectiva Unidade de Relacionamento responsável pelo gerenciamento do cliente, conforme regras indicadas nos itens 46 a 49 acima; ii) instrução da Proposta de Renegociação de Dívidas (PRD); iii) apreciação da PRD e deliberação; iv) elaboração do instrumento de formalização; e v) formalização e cadastro da operação.

165. O processo se inicia com o recebimento da demanda do cliente, pela Unidade de Negócios responsável, que, em seguida, adota diversos procedimentos internos. Para as operações em cobrança judicial, verifica, ainda, as custas e honorários advocatícios e solicita o assessoramento jurídico.

166. Logo após, apura e informa ao cliente o valor do saldo devedor atualizado, as condições negociais, o valor da tarifa, e o valor da amortização (Evidência 9). Caso o cliente autorize o andamento a proposta, é informada a documentação necessária.

167. Quando o cliente apresentar a documentação requerida, essa é checada e digitalizada pela Unidade de Relacionamento, sendo cobradas a tarifa e a amortização prévia, quando couber.

168. Por fim, a Unidade abre demanda no Sistema de Automatização do Processo da Central de Crédito (S522), e inclui o parecer gerencial.

169. Apresenta-se, a seguir, o fluxo detalhado da primeira etapa da renegociação de dívidas (Evidência 2, p. 1-3):



Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

170. Na segunda etapa, a Proposta de Renegociação de Dívidas (PRD) é instruída, na maioria dos casos, pela Central de Renegociação de Dívidas. Por sua vez, quando se tratar das situações indicadas no item 50 supra, essa etapa será realizada preferencialmente pelo Escritório de Análise de Crédito, unidade integrante da Diretoria Financeira e de Crédito.

171. Preliminarmente, recebida a demanda, são analisados os procedimentos adotados pela Unidade de Relacionamento na etapa anterior, fazendo-se os devidos registros na proposta constante do Sistema Integrado de Crédito (SINC).

172. Em seguida, a Central de Renegociação de Dívidas, ou o Escritório de Análise de Crédito, instrui a Proposta de Renegociação de Dívida, que consiste na realização de várias verificações, tais como: se o pleito está compatível com os documentos apresentados e o normativo de enquadramento da renegociação, se as condições do negócio constantes do parecer gerencial estão de acordo com a norma de renegociação de dívida, cálculo da capacidade de pagamento do proponente e realização de análise técnica, na forma definida nos normativos do BNB, dentre outros procedimentos.

173. Realizados tais procedimentos, elabora-se, então, a PRD e, caso não haja pendências, encaminha-se para a instância decisória. Em havendo pendências, as ocorrências são apontadas no Sistema S522, para que a Unidade de Negócio as regularize. Após sanadas as ocorrências, a PRD pode ser concluída e encaminhada para deliberação pela alçada competente (Evidência 2, p. 3-4).

174. Apresenta-se, abaixo, o fluxo detalhado da segunda etapa da renegociação de dívidas (Evidência 2, p. 3-5):



Macrofluxo da Renegociação de Dívidas

Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

175. Na terceira etapa, a PRD é colocada em pauta e apreciada pela alçada competente, definida na tabela 2 do normativo 1101-12-07 (Evidência 5, p. 2-5).

176. Estando de acordo com o pleito, a alçada defere a PRD, ou, conforme o caso, manifesta-se favorável e encaminha para apreciação da instância imediatamente superior (Evidência 2, p. 4).

177. Na quarta etapa, a Central de Renegociação de Dívidas ou o Escritório de Análise de Crédito, conforme a unidade que foi responsável pela execução da segunda etapa, verifica se a proposta foi deferida pela instância decisória competente, e, logo após, verifica, na PRD e no despacho das instâncias decisórias, todas as condições pré-contratuais, pré-liquidação ou contratuais, conforme o caso. Em seguida, verifica no Sistema GED (S557), se constam todos os documentos que atestem o atendimento das condições pré-contratuais /pré-liquidação.

178. No tocante às condições contratuais estabelecidas pelas instâncias decisórias, encaminha cláusula para exame e validação da Área Jurídica do BNB. Após receber o parecer jurídico, realiza diversos procedimentos, confecciona, em seguida, o instrumento de renegociação na minuta adequada, disponibiliza o instrumento de crédito para a unidade de relacionamento e elabora correspondência a ser enviada ao cliente com orientações para registros cartorários, e conclui a tarefa no Sistema S522, inserindo o número do instrumento de formalização da renegociação (Evidência 2, p. 5-7).

179. Apresenta-se, abaixo, o fluxo detalhado da quarta etapa da renegociação de dívidas:



Macrofluxo da Renegociação de Dívidas

Fonte: Apresentação da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito em 27/08/2025

180. Na quinta e última etapa, a Unidade de Relacionamento formaliza a renegociação, verificando previamente se está correta a identificação do devedor, coobrigados e representantes legais, colhe a assinatura dos signatários, entrega via ao cliente para que providencie o registro cartorário, nos casos previstos no normativo 3102-03-19 (Evidência 7), e, quando do retorno, recepciona e confere o registro do instrumento de renegociação, e cadastra a operação no Sistema SIAC – Sistema Integrado de Administração de Crédito, que controla as operações de crédito do BNB (Evidência 2, p. 7).

IV.1. Achado de Auditoria: Não realização de Teste de Conformidade em PRD de valor de face superior a 10 milhões, referentes aos maiores clientes inadimplentes

181. Em razão da não definição de critérios por faixa de valor, para seleção das amostras para teste de conformidade de renegociação de dívidas, poderá ocorrer o comprometimento da efetividade do processo de renegociação de dívidas, em especial das repactuações de valor superior a R$ 10 milhões, ocasionando o incremento do risco potencial de futuro impedimento à cobrança judicial, bem como perdas financeiras para o BNB.

IV.1.1. Situação Encontrada

182. Conforme afirmado no item III.1.1 acima, durante os trabalhos, foi solicitada a relação dos cinquenta maiores inadimplentes por exercício, nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025, contendo: nome do tomador de crédito, número do cliente, número das respectivas operações de créditos, fonte de recursos, e respectivos saldos normal, em atraso e em prejuízo. Em resposta, o BNB encaminhou o Ofício 2026/487-008 (Evidência 13), acompanhado da relação dos cinquenta maiores inadimplentes por exercício, como solicitado. Aludida relação, após ajustes de forma, constitui a Evidência 14. Registre-se que mencionada relação engloba um total de 109 clientes, vez que vários desses possuem registro, dentre os cinquenta maiores inadimplentes, em dois ou mais desses exercícios (Evidência 14, p. 16-21).

183. Solicitou-se, ainda, cópia integral das respectivas Propostas de Renegociação de Dívida (PRD), referentes aos tomadores de crédito inadimplentes constantes de supracitada relação, que tivessem repactuado suas dívidas no período de 2022 a 2025. Em atendimento à solicitação, o Banco do Nordeste apresentou listagem contendo os dados de 88 PRD, relativas a um total de 48 clientes, perfazendo um montante de R$ 1.234.117.199,24 (Evidência 15), bem como cópia de cada uma dessas propostas (Evidências 16 a 23).

184. Procedeu-se, então, à seleção da amostra de PRD a serem analisadas, adotando-se como critério propostas com valor de face igual ou superior a R$ 10 milhões, cujo devedor não estivesse em recuperação judicial, o que resultou no quantitativo de 32 PRD, referentes a 25 clientes, perfazendo um montante de R$ 791.425.030,80 (Evidências 24 a 29), o que corresponde a 64% do valor total das propostas de renegociação encaminhadas pelo BNB.

185. De forma a verificar a regularidade do processo, solicitou-se ao Banco do Nordeste os testes de conformidade dessas 32 PRD, bem como esclarecimento quanto ao tratamento dado a eventuais desconformidades. Em resposta, a área técnica do BNB informou que foram aplicados Testes de Compliance do Produto (TCP), realizados em 2ª linha pelas Centrais de Certificação de Conformidade (CCC), em apenas cinco dessas propostas, constatando-se que três delas estavam em conformidade e as outras duas apresentaram desconformidades (Evidência 30). Encaminharam, ainda, os testes realizados (Evidências 31 e 32).

186. Os técnicos do Banco acrescentaram que a desconformidade atinente à PRD 103.2022.784, relativa ao cliente Frigorífico Eldorado Ltda, foi sanada durante o período de análise (sete dias), antes do encerramento do respectivo TCP, razão pela qual o teste foi finalizado em conformidade (Evidência 30, p. 2 e Evidência 31, p.1).

187. Por sua vez, afirmaram que a desconformidade apontada em relação à PRD 142.2023.370, do cliente VLOS Comércio Atacadista e Varejista de Produtos Alimentícios Ltda, permaneceu pendente ao final do TCP (Evidência 30, p. 2 e Evidência 31, p.1). Esclareceram que foi verificada a correção posterior da desconformidade apontada, encaminhando a respectiva documentação comprobatória (Evidência 31, p. 1 e Evidência 33, p. 1-81).

188. Conforme se pode observar na Evidência 31 a PRD 103.2022.784, referente ao cliente Frigorífico Eldorado Ltda., apresentou inicialmente desconformidade quanto ao item relativo ao atendimento às condições pré-contratuais contidas na análise técnica da proposta ou nos despachos das alçadas decisórias, qual seja, pagamento das custas e honorários advocatícios e conclusão da renovação dos cadastros da emitente/creditada e seus sócios, bem como dos avalistas do negócio Entretanto, ainda no período de realização do TCP, o item foi regularizado, com o que, ao final, a PRD foi apontada como em conformidade. Informe-se que esse item é classificado como de severidade média.

189. Também consoante Evidência 31, a PRD 142.2023.370, do cliente VLOS Comércio Atacadista e Varejista de Produtos Alimentícios Ltda. apresentou desconformidade quanto ao questionamento se o instrumento de formalização e/ou a garantia prevista foi devidamente registrado ou averbado no cartório competente, desconformidade que persistiu durante o período de realização do teste, com o que o TCP finalizou com a situação 'sem conformidade' para citada PRD. Ainda segundo a Evidência 31, esse item de verificação é classificado como de severidade alta.

190. A esse respeito, mencionado TCP consignou que o prazo para que o cliente entregue os documentos registrados é de sessenta dias, contados da formalização do instrumento de crédito, e que, findo esse prazo, a própria agência deveria ter efetuado os registros cartorários, conforme preconizado no normativo 3109-02-01 (Evidência 2, p. 7-8). O analista de controle interno do BNB, que realizou o teste, acrescentou que desde a formalização, efetuada em 10/8/2023, até o momento da análise (12/12/2023), decorreram 121 dias (Evidência 31).

191. Consultando-se a documentação encaminhada pelo Banco do Nordeste, observa-se que, somente em 21/12/2023, foi protocolado o pedido de registro do Aditivo no 1º Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Feira de Santana/BA, sendo as averbações efetivadas nas

respectivas matrículas do cartório, em 4/1/2024 (Evidência 33, p. 65 e 76-77). Assim, constata-se que efetivamente foi descumprido o prazo normativo estabelecido para a realização de registro cartorário.

192. Importa ressaltar que o normativo interno que trata dos Testes de Compliance de Produto (Manual 3901-04-01) não estabelece critério por faixa de valor, para seleção das amostras para teste de conformidade de renegociação de dívidas, fixando como critério, tão somente, as diferentes modalidades de renegociação: assunção e extra-SIAC, base legal, composição/confissão, PAR (Proposta de Ajuste de Reembolso) + Renegociação Sem Prorrogação, Prorrogação (Evidência 34, p. 2-3). Não é explicitado, portanto, como são selecionadas as PRD que comporão a amostra de verificação de conformidade.

193. Dessa forma, tendo por base apenas os ditames de mencionado normativo, não se sabe o critério efetivamente utilizado para realizar TCP em apenas cinco dentre as 32 PRD incluídas na amostra selecionada pela equipe de auditoria, amostra essa que inclui apenas as PRD dos 50 maiores clientes inadimplentes com propostas de renegociação aprovadas no período de 2022 a 2025, com valor de face superior a R$ 10 milhões (Evidência 24). A esse respeito, frise-se, por exemplo, que não foi realizado TCP em nenhuma das seis PRD integrantes da amostra, que foram aprovadas em 2025, tampouco na PRD de maior valor dentre essas 32 propostas, no caso, a PRD 44.2024.321, referente ao cliente Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A., cujo valor é de R$ 153.889.815,30, como se observa na Evidência 24.

IV.1.2. Critério

194. Manual de Procedimentos - Operação de Crédito (3102), com as disposições do 3102-03-19 – Registro dos Instrumentos de Formalização.

195. Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do 3109-02-01 – Fluxo de Proposta de Renegociação de Dívidas - PRD, Nota 1.c e Nota 2.

196. Manual de Procedimentos - Supervisão de Controles Internos e Compliance (3901), com as disposições do 3901-04-01 – Teste de Compliance de Produto (TCP).

IV.1.3. Evidências

197. Listagem das Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD) dos cinquenta maiores inadimplentes nos exercícios de 2022 a 2025, que repactuaram suas dívidas nesse período (Evidência 15).

198. Propostas de Renegociação de Dívida (PRD) dos cinquenta maiores inadimplentes nos exercícios de 2022 a 2025, celebradas em citado período (Evidência 16 a 23).

199. Listagem das Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD) que fizeram parte da amostra analisada (Evidência 24).

200. Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD) que fizeram parte da amostra analisada (Evidência 25 a 29).

201. Ofício BNB 2026/1673-075 (Evidência 30).

202. Teste de Compliance de Produto das Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD) que fizeram parte da amostra analisada (Evidência 31).

203. Relatório de Atendimento de Conformidade da PRD 98.2024.111, referente ao cliente ALX Indústria e Comércio de Alumínio e Derivados Ltda (Evidência 32).

204. Documentação comprobatória da regularização da desconformidade da PRD 142.2023.370, do cliente VLOS Comércio Atacadista e Varejista de Produtos Alimentícios Ltda (Evidência 33)

IV.1.4. Causa

205. O achado indica como causa a não definição, em normativo interno (Manual 3901-04-01), de critérios por faixa de valor para a seleção das amostras para teste de conformidade de renegociação de dívidas, diverso do observado quanto aos critérios estabelecidos para seleção das amostras referentes à Concessão de Crédito e ao Desembolso de Crédito.

IV.1.5. Consequência

206. Incremento do risco potencial de futuro impedimento à cobrança judicial, em função

da não detecção de falhas nos procedimentos de renegociação de dívidas, previstos nos normativos internos, como, por exemplo, a ausência de registros cartorários do aditivo ao instrumento de crédito.

207. Perdas financeiras para o BNB.

IV.1.6. Conclusão

208. A inexistência de critérios objetivos para selecionar as Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD) que serão objeto de testes de compliance, como, por exemplo, testes por faixa de valores, possibilita que grande parcela das propostas de valor superior a R$ 10 milhões não tenha sua conformidade verificada.

209. Assim, o BNB deixa de detectar, nas PRD aprovadas, eventuais descumprimentos dos procedimentos previstos nos normativos internos e/ou das deliberações das instâncias decisórias, e, com isso, não adota as medidas corretivas necessárias, fragilizando seus créditos.

210. Conforme verificado pela equipe de auditoria, foi somente após o Controle Interno do Banco constatar a não realização do registro cartorário do aditivo ao instrumento de crédito, referente à PRD 142.2023.370, que a agência adotou as medidas para sanar a desconformidade apontada.

211. A par disso, a ocorrência denota falha no acompanhamento que a Superintendência Estadual deveria ter realizado quanto à adoção de providências pela agência, visando o registro cartorário após decorrido o prazo de sessenta dias, sem que o cliente devolvesse o aditivo registrado, conforme estabelecido no Manual 3109-02-01, Nota 2 (Evidência 2, p. 8).

212. Destaque-se, ainda, conforme afirmado no item III.2.6, que a ausência de documentação adequada em processos de recuperação de créditos é um dos principais fatores para o fracasso no ato de reaver valores, resultando em morosidade, insegurança jurídica e prejuízos financeiros. A demonstração clara do direito do credor deve ser evidenciada por meio de documentos essenciais, a exemplo de contratos assinados e devidamente registrados.

213. Dessa forma, necessário recomendar ao BNB que revise o normativo 3901-04-01, de forma a estabelecer, para a seleção da amostra de Propostas de Renegociação de Créditos (PRD) que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto (TCP), o critério por faixa de valores. A esse respeito, frise-se que citado normativo prevê a revisão a qualquer tempo em decorrência de necessidade corporativa ou regulatória (Evidência 34, p. 10).

214. Adicionalmente, cabe ainda recomendar ao Banco do Nordeste que adote providências visando aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado no normativo 3109-02-01, Nota 1.c e Nota 2, bem como no tópico 'Ressalvas dos Instrumentos de Crédito' do normativo 1104-05-01 (Evidência 2, p. 8).

IV.1.7. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

215. Em relação à recomendação de revisão dos critérios de seleção das amostras submetidas aos Testes de Compliance de Produto (TCP), o Banco esclarece que o modelo de conformidade adotado integra sua estrutura corporativa de gestão de riscos, controles internos e compliance, baseada em critérios de risco, materialidade e relevância.

216. Nesse contexto, a inexistência de critério específico de amostragem por faixa de valor não representa deficiência de controle, mas opção metodológica prevista no normativo vigente. As Propostas de Renegociação de Dívida (PRD) são submetidas a controles operacionais ao longo de todo o processo, enquanto o TCP atua, de forma complementar, como mecanismo independente de segunda linha para avaliação da efetividade desses controles.

217. Assim, a não seleção de determinada operação para o TCP não implica ausência de verificação de conformidade, mas apenas a inexistência de revisão independente adicional naquele caso específico. Não obstante, o Banco reconhece a oportunidade de aprimorar os critérios de seleção amostral e considera pertinente avaliar a implementação da recomendação no processo de aperfeiçoamento contínuo de seus controles.

218. Quanto ao acompanhamento dos registros cartorários, destaca-se que o próprio

relatório registrou caso posteriormente regularizado, sem evidência de prejuízo à posição creditória do Banco.

219. Nos casos em que a renegociação é registrada nos sistemas internos antes da conclusão dos assentamentos cartorários, o instrumento permanece sob controle por meio da ressalva 'Instrumento de Crédito Pendente de Registro no Cartório Competente', classificada como grave.

220. Desde 8/5/2024, essa classificação passou a gerar acompanhamento mais rigoroso e, em caso de atraso da operação, provisionamento adicional, reforçando os incentivos à regularização.

221. Como resultado, o número de operações nessa situação foi reduzido de 250, em maio de 2024, para 87 atualmente. Além disso, são realizadas ações periódicas de orientação às Superintendências Estaduais, apoiadas por relatórios gerenciais que permitem o acompanhamento contínuo das pendências.

222. Assim, o BNB vem adotando medidas efetivas para monitorar e reduzir os casos pendentes de assentamento cartorário.

223. Ressalte-se, ainda, que essa faculdade se aplica apenas às renegociações sem alteração das garantias constituídas. Nesses casos, a averbação tem finalidade de publicidade perante terceiros, não comprometendo a validade do registro original nem os direitos do Banco sobre as garantias existentes. Portanto, trata-se de risco mitigado pelos controles atualmente adotados.

IV.1.8. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

224. Considerando os princípios da materialidade, relevância e abordagem baseada em riscos a manifestação do BNB reconhece a oportunidade de aprimoramento, mas não afasta integralmente a preocupação subjacente à recomendação.

225. Embora o Banco sustente que as Propostas de Renegociação de Dívida (PRD) estejam sujeitas a controles operacionais de primeira linha e que os Testes de Compliance de Produto (TCP) constituam mecanismo adicional e independente de segunda linha, a ausência de critérios objetivos relacionados à materialidade financeira das operações pode limitar a capacidade do processo de conformidade de fornecer segurança razoável de que operações com maior potencial de impacto patrimonial estejam adequadamente contempladas na seleção amostral.

226. Dessa forma, a previsão normativa de faixas de valor ou de parâmetros equivalentes de materialidade tende a conferir maior transparência, uniformidade e justificabilidade ao processo de seleção das amostras, reduzindo o risco de exclusão de operações de elevado impacto econômico e fortalecendo a capacidade de supervisão independente exercida pela função de compliance.

227. A esse respeito, importa repisar que o normativo 3901-04-01, em seu item 4.2.3, não explicita como se dá a seleção das amostras para teste de conformidade de renegociação de dívidas, fixando como critério, tão somente, as diferentes modalidades de renegociação: assunção e extra-SIAC, base legal, composição/confissão, PAR (Proposta de Ajuste de Reembolso) + Renegociação Sem Prorrogação, Prorrogação; e indicando apenas o respectivo quantitativo da amostra para cada modalidade (Evidência 34, p. 2-3). Não é explicitado, portanto, como são selecionadas as PRD que comporão a amostra de verificação de conformidade de cada modalidade de renegociação de dívidas.

228. Por fim, frise-se que a recomendação visa aperfeiçoar a governança do processo e não substituir a metodologia de gestão de riscos adotada pelo Banco.

229. No que se refere ao acompanhamento dos registros cartorários dos instrumentos de renegociação, embora o BNB tenha demonstrado a adoção de medidas, incluindo a classificação da ressalva como grave, a geração de provisionamento complementar, a disponibilização de relatórios gerenciais e a realização de ações de sensibilização junto às unidades responsáveis, tais iniciativas possuem caráter predominantemente mitigador e corretivo, não substituindo a necessidade de mecanismos que assegurem o efetivo acompanhamento da conclusão dos assentamentos cartorários exigidos pelo normativo interno.

230. A redução do quantitativo de operações pendentes de registro constitui indício favorável da efetividade das medidas implementadas, mas não afasta a oportunidade de aperfeiçoamento dos controles, especialmente porque ainda subsistem operações em situação de

pendência. Nesse contexto, a recomendação busca fortalecer os processos de supervisão e monitoramento, de modo a reduzir o risco de permanência prolongada de instrumentos sem a devida regularização registral.

231. Ademais, o normativo 3102-03-19 estabelece textualmente, em seu item 1, que (Evidência 7, p. 1):

1 Após a formalização da operação de crédito, por meio do respectivo instrumento de crédito, a unidade de negócios deve adotar as providências para que o ato respectivo se revista da autenticidade, segurança e eficácia que lhe pode conferir a legislação, mediante o necessário registro público (Art. 1º da Lei nº 6.015 de 31/12/1973 - Lei dos Registros Públicos e art. 1º da Lei nº 8.935/94 - Lei dos Cartórios).

232. Mencionado normativo prevê, ainda que (Evidência 7, p. 1):

3 Os instrumentos de crédito e as garantias neles previstas devem ser levados a registro no cartório de registro de títulos e documentos competente e/ou no cartório de registro de imóveis competente, conforme determina a legislação.

233. Assim, a observância tempestiva dos assentamentos cartorários deve ser vista não apenas sob a perspectiva da preservação imediata das garantias, mas também sob a ótica da conformidade normativa, da segurança jurídica e da adequada gestão dos riscos operacionais.

234. Nessa linha, a recomendação não decorre da constatação de prejuízo efetivo à posição creditória da instituição, mas da identificação de fragilidades no processo de monitoramento do cumprimento de exigências normativas. O objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento, garantindo maior tempestividade na regularização das pendências e maior aderência aos procedimentos internos estabelecidos.

V. Celebração de Acordos Judiciais e Extrajudiciais

235. O presente capítulo trata da temática referente à questão 3 da Matriz de Planejamento de Auditoria, sendo analisado se os acordos judiciais e extrajudiciais são processados e aprovados pelas alçadas competentes, formalizados com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do BNB.

236. Cabe ressaltar que os acordos judiciais e extrajudiciais referentes à recuperação de crédito são processados por meio de Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD), iniciando-se o processo na Unidade de Relacionamento, e seguindo as etapas descritas no item V supra. Nos casos em que há cobrança judicial ativa, a Unidade de Relacionamento solicita a emissão de pareceres técnico-jurídicos da Central de Consultoria para Recuperação de Crédito (COJUREC), quando necessário. Após a formalização da renegociação da dívida, a Unidade de Relacionamento informa à respectiva Gerência Estadual de Contencioso e Assessoria Jurídica – CONAJ, que leva aos autos processuais os termos do acordo firmado, para fins de homologação judicial (Evidência 1, p. 28-32).

237. Repise-se que a equipe de auditoria realizou procedimentos de verificação em uma amostra de 32 PRD, conforme item IV.1 do presente relatório, e que não foram encontrados achados referentes à aprovação dos acordos judiciais e extrajudiciais. Registre-se, por oportuno, que a impropriedade atinente ao atraso no registro cartorário do aditivo ao instrumento de crédito, reportada no achado IV.1, denota falha na supervisão da atuação da agência por parte da respectiva Superintendência Estadual, razão pela qual foi indicada a necessidade de realização de recomendação ao BNB, conforme parágrafo 214 supra.

VI. Macroprocesso de Cessão de Créditos Inadimplidos

238. O presente capítulo trata da temática referente à questão 4 da Matriz de Planejamento de Auditoria, analisando se existe processo normatizado para a Cessão de Créditos Inadimplidos, contemplando os critérios de seleção dos créditos que serão objeto de cessão, as autoridades responsáveis pelas diversas etapas do processo e os métodos de valuation, entre outros requisitos.

239. A cessão de crédito é um negócio jurídico onde um credor (cedente) transfere seus direitos de receber um pagamento para um terceiro (cessionário), permitindo a antecipação de

recebíveis, como notas fiscais ou precatórios. O devedor original (cedido) deve ser notificado para pagar ao novo credor, mas sua concordância não é necessária.

240. A base jurídica da cessão de créditos no Brasil está no Código Civil, que permite a transferência de créditos, desde que não proibida por lei ou contrato, responsabilizando o cedente pela existência da dívida.

241. Consoante exposição de motivos integrante da PAA 2024/955-038-01, o BNB possui uma carteira de ativos não performados da ordem de R$ 20 bilhões, sendo cerca de R$ 14 bilhões com Fonte FNE e R$ 6 bilhões em operações cuja fonte são Recursos Internos ou que, embora originadas de outras fontes, já foram contabilizadas como Recursos Internos (Evidência 35 – p. 3).

242. Por meio de Despacho datado de 4/7/2024, a Diretoria Executiva deferiu, sob à égide da Proposta de Ação Administrativa (PAA) 2024/955-038-01, de 17/6/2024 (Evidência 35), a criação do Projeto Estratégico para Estudos e Implementação do Processo de Cessão de Crédito e outras providências, objetivando a recuperação de créditos estressados no âmbito do BNB.

243. O Projeto de Cessão de Crédito no âmbito do BNB tem por objeto a utilização do instrumento de cessão de crédito no curto e/ou médio prazo, com uma carteira potencial superior a R$ 6 bilhões, considerando que os R$ 14 bilhões de Fonte FNE dependem de regulamentação do Governo Federal.

244. O Plano de Negócios do Projeto, apresenta como iniciativa estratégica a implementação do processo de cessão de créditos no BNB, com previsão legal nas Leis Federais 14.166/2021 (Renegociação Extraordinária FNE) e 13.999/2020 (Pronampe) que determina o leilão de créditos honrados pelo Fundo Garantidor de Operações (FGO), bem como a Venda por Iniciativa Particular, de bens penhorados em processos judiciais, e a sub-rogação de créditos inadimplidos (Evidência 35 – p. 13).

245. Conforme estabelecido na Proposta, o projeto tinha prazo de 24 meses, a contar do deferimento pela Diretoria Executiva (4/7/2024), para concluir o escopo abaixo, e gerenciar seus desdobramentos:

a) estabelecer diretrizes, parâmetros, regras, fluxos e demais providências necessárias para a realização da cessão de créditos, da venda por iniciativa particular e da sub-rogação de créditos;

b) implementar solução para oferta pública de ativos, com possibilidade de contratação de plataforma digital; e

c) contratação de consultoria especializada para precificação de ativos e preparação para eventual Cessão de Carteiras.

246. Administrativamente, o Projeto Estratégico se subordina à Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito, a quem reporta o andamento dos trabalhos, para que, na sequência, os resultados sejam reportados à Diretoria Financeira e de Crédito, a quem o projeto está subordinado estrategicamente, além da Diretoria Executiva, para fins de tomadas de decisões.

247. Em 7/1/2025, a Diretoria Executiva deferiu, sob a PAA 2024/955-079-01 (Evidência 36), ajuste do escopo do Projeto Estratégico Cessão de Créditos e Recuperação de Ativos Estressados, de 26/11/2024, objetivando adequá-lo aos achados mercadológicos e regulatórios, a partir das informações levantadas, sem prorrogação do prazo final.

248. Em síntese, foram promovidas alterações à Proposta original conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Entregas do Projeto Estratégico

Situação Atual		*Situação Proposta*	
Entrega	*Data Final*	*Entrega*	*Data Final*
Definir regras e procedimentos para a Venda por Iniciativa Particular	*31/12/2024*	*Definir regras e procedimentos para a Venda por Iniciativa Particular*	*31/12/2024*

Definir regras e procedimentos para a Sub-rogação de Crédito	*31/12/2024*	*Definir regras e procedimentos para a Sub-rogação de Crédito*	*31/12/2024*
Implementar canal para oferta pública de ativos financeiros estressados	*30/06/2025*	*EXCLUSÃO porque a definição sobre a necessidade ou não desse produto, depende das análises a serem realizadas em conjunto com a consultoria. Caso necessário será realizado no curso da implementação dos processos*	*EXCLUSÃO*
Implementar o processo de Cessão de Crédito Individual	*ADIAR 30/06/2025*	*Implementar o processo de Cessão de Crédito Individual*	*30/06/2026*
Licitar/Contratar Consultoria Especializada na Precificação de Ativos e Cessão de Carteiras	*ANTECIPAR 31/12/2025*	*Contratar Consultoria Especializada em Cessão de Créditos, carteiras Single Name e Massificada*	*30/06/2025*
Relatório Conclusivo para Diretoria Executiva sobre a Precificação dos Ativos e possibilidade de Cessão de Carteiras	*ANTECIPAR 30/06/2026*	*Relatório conclusivo para Diretoria Executiva sobre a possibilidade de Cessão de Créditos, carteiras Single Name e Massificada*	*31/12/2025*
Realizar o Leilão da Carteira FGO Pronampe	*30/06/2026*	*Realizar o Leilão da Carteira FGO Pronampe*	*30/06/2026*

Fonte: PAA 2024.955.079-01

249. Ainda quanto ao ajuste de escopo, o BNB esclareceu que:

a) não está incluída no escopo da contratação a prestação de assessoria para a efetivação da cessão, o que deve ser objeto de futura contratação, considerando não ser possível, no momento, estimar o tempo demandado para a estruturação dos processos necessários à venda dos créditos, as unidades envolvidas, inclusive as ainda por estruturar, se for o caso;

b) O lapso temporal até a efetivação da eventual cessão pode significar a imposição da realização de novos trabalhos de precificação e contatos com investidores, onerando a cessão, o que reforça a posição pela contratação desse serviço apenas quando da efetivação da cessão.

250. Em 14/1/2025, foi deferida pela Diretoria Financeira e de Crédito, conforme Proposta de Licitação/Contratação 2024/002783 (Evidência 37), a contratação, por Inexigibilidade, da Consultoria Ernst Young Assessoria Empresarial Ltda para conduzir estudo, definir estratégia e prestar apoio ao planejamento para estruturação da implementação do processo de cessão de crédito, como modelo de negócios recorrente, nas modalidades Single Name e carteiras massificadas. A proposta original foi retificada pela Proposta de Licitação/Contratação (PLC) 2025/000645, de 17/3/2025, para alterar prazo de execução e prazo de vigência.

251. O Contrato 2025/053 (Evidência 38) foi firmado, em 7/4/2025, com prazo de vigência de 12 meses, pelo preço global de R$ 2.087.742,22 e objeto idêntico ao descrito na PLC

252. A Diretoria Executiva do BNB manifestou-se, na 5288ª Reunião, de 30/12/2025, favoravelmente à PAA 2025/1793-006-01 (Evidência 39, p. 10), de 12/12/2025, que autorizou a implementação do processo de cessão de créditos como uma metodologia de recuperação de crédito.

253. O produto da PAA 2025/1793-006-01 consistiu na emissão do relatório conclusivo para Diretoria Executiva, pelos Gerente de Ambiente do Projeto Estratégico de Cessão de Créditos e Recuperação de Ativos Estressados e Gerente de Ambiente de Recuperação de Crédito, sobre a

possibilidade de Cessão de Créditos, carteiras Single Name e Massificada. Como documentação complementar da proposta foram apresentados:

a) Consultoria Ernst Young Assessoria Empresarial Ltda: Estudo de Mercado de Cessão de Créditos; Análise dos Créditos não Performados e Sugestão de Formação de Carteiras; Aspectos regulatórios, contábeis e tributários; Suporte ao Gerenciamento de Riscos; Estratégia de Entrada no Mercado; Manual do Modelo de Escolha Single Name; Manual do Modelo de Escolha Massificado; Manual do Modelo de Precificação Single Name e Manual do Modelo de Precificação Massificado; e

b) Instâncias do Banco: Parecer Jurídico SICAJ 1793-2025-31227; Nota Técnica 2025-622-70, do Ambiente de Contabilidade e Parecer Jurídico ME/2025/ASSOP 085, de 22/12/2025.

254. Ao se posicionar sobre a Viabilidade Jurídica da Cessão de Crédito em Banco Público, a PAA do Projeto Estratégico de Cessão de Créditos do BNB destacou apontamentos da CGU e do TCU, bem como da Superintendência Jurídica do Banco. Quanto ao TCU, utilizou como paradigma o Acórdão 2269/2024 - TCU - Plenário, Ministro-relator Jhonatan de Jesus, em que se promoveu a análise de possíveis irregularidades na cessão de créditos realizada pelo Banco do Brasil ocorrida em 2020.

255. O relatório que embasou o julgado desta Corte historiou a representação como a primeira cessão da carteira de créditos realizada pelo Banco do Brasil a um concessionário não pertencente ao seu conglomerado, in casu, FIDC-NP gerido pelo BTG Pactual e que buscava um modelo de negócios recorrente, conforme comunicado do Banco direcionado ao mercado à época dos fatos.

256. O sumário e a deliberação do Acórdão 2.269/2024-TCU-Plenário assumiram o seguinte viés:

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA OPERAÇÃO DE CESSÃO DE CARTEIRA DE CRÉDITOS DO BANCO DO BRASIL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. REDUÇÃO DO VALOR JUSTO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS CEDIDA. DIMINUIÇÃO DO PRÊMIO DE PERFORMANCE DEVIDO A DESPESAS NÃO PREVISTAS. RETENÇÃO INDEVIDA DE PROVISÕES. CÁLCULO DO DANO. PROPOSTA DE CONVERSÃO EM TCE E CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. MANIFESTAÇÃO DAS EMPRESAS CONTRATADAS. ESCLARECIMENTOS QUE TORNARAM INSUBSISTENTES OS FUNDAMENTOS PARA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. EMISSÃO DE CIÊNCIA AO BANCO DO BRASIL.

Acórdão

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Banco do Brasil (CNPJ 00.000.000/0001-91), nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020 quanto ao risco de que o modelo de recorrência estruturado a partir da operação-piloto objeto destes autos, mantidas as premissas de seleção de potenciais compradores e o padrão da carteira cedida, implique concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou dependência de um único comprador;

257. O risco apontado no decisum, que deu causa à ciência ao BB, é inerente ao processo de cessão de créditos, guardando similaridade com o caráter embrionário em que se reveste o modelo do BNB. Realça-se que o BB operava até 2020 por meio de uma subsidiária integral indireta, Ativos S/A Securitizadora de Créditos Financeiros, ao passo que a modelagem em implantação no BNB indica que a cessão dar-se-á a um concessionário não pertencente ao seu conglomerado.

258. Há múltiplos riscos associados ao processo de cessão de créditos. Dentre os produtos apresentados pela Consultoria Ernst Young Assessoria Empresarial Ltda ao BNB, a partir de entrevistas realizadas e da análise de casos conduzidos pela consultoria, constou um Suporte ao Gerenciamento de Riscos (Evidência 29 – p. 324-378). Em tal suporte, o Estudo apontou existência de

7 riscos (Financeiros, Jurídicos, Político-Institucional, de Estratégia, Operacionais, de Imagem/Reputação e Regulatórios) e 23 sub-riscos distribuídos pelos 7 riscos (Evidência 39, p. 329).

259. O Suporte ao Gerenciamento de Riscos extraído do Estudo da Ernst Young distribuiu os riscos associados ao processo de cessão de créditos, da seguinte forma (Evidência 39, p. 342):

Quadro 4 – Matriz de Riscos em Processo de Cessão de Créditos



Fonte: Estudo da Ernst Young apresentado ao BNB

260. O Conselho de Administração aprovou a proposta em 27/3/2026 (Evidência 39, p. 1), considerando as manifestações do Comitê de Sustentabilidade, Riscos e de Capital e do Comitê de Auditoria, conforme Ofício CSRC 2026/006, Anexo I, de 20/3/2026 (Evidência 39 – p. 2-5) e Ofício Coaud 2026/011, Anexo IX, de 23/3/2026 (Evidência 39 – p. 6-9), reforçando as recomendações e sugestões consignadas pelos Comitês de Assessoramento em seus respectivos pareceres.

261. Em linha com os riscos descritos acima, elencam-se elementos que justificam a análise em separado do processo de cessão de créditos operacionalizado pelo BNB, a saber:

a) em reunião efetuada em 25/6/2026, com a Superintendência de Recuperação de Crédito do Banco, foi anunciado que o prazo vigente até 30/6/2026 com entregas voltadas à implementação do processo de Cessão de Crédito Individual e realização do Leilão da Carteira FGO Pronampe seria prorrogado por, no mínimo, 3 meses;

b) apontamento do BNB no sentido de que considera necessária a contratação de atores tanto para prestação de assessoria da efetivação da cessão, quanto para novos trabalhos de precificação e contatos com investidores;

c) a complexidade inerente a aplicação embrionária do processo no âmbito do Banco, que enseja aspectos relacionados à liquidez, custos operacionais, liberação de capital regulatório e gestão de riscos;

d) macroprocesso de cessão de crédito com funções muito segmentadas, contemplando como etapas principais: seleção de ativos, definição do valor de referência, single name (garantias, riscos, jurimetria etc.), massificados (curva de recuperabilidade etc.), estruturação da cessão, transação, liquidação, pós-venda;

e) entregas por parte do projeto estratégico (30/6/2026): i) implementação do processo de Cessão de Crédito Individual; e ii) Realização do Leilão da Carteira FGO Pronampe;

f) entendimento jurídico, no âmbito do trabalho do Projeto, de que a cessão de crédito representa uma atividade-fim da instituição financeira, podendo implicar na definição da forma de procedimento de venda entre procedimento competitivo de atividade finalística ou procedimento licitatório;

g) identificação de riscos pelo Comitê de Auditoria do Banco, após aprovação pela Diretoria Executiva e por ocasião da deliberação do Conselho de Administração, que merecem atenção, como a eventual precificação inadequada das carteiras, a possibilidade de contestação judicial, vulnerabilidades operacionais decorrentes de concentração de conhecimento e riscos

reputacionais associados à percepção negativa da cessão, inobservância do Pronunciamento Técnico CPC 48, que trata do desreconhecimento de ativos financeiros, em face da ausência de análise criteriosa sobre a transferência de riscos e benefícios para determinar se o ativo deve ser baixado do balanço ou mantido parcialmente reconhecido (Evidência 39, p. 7-8).

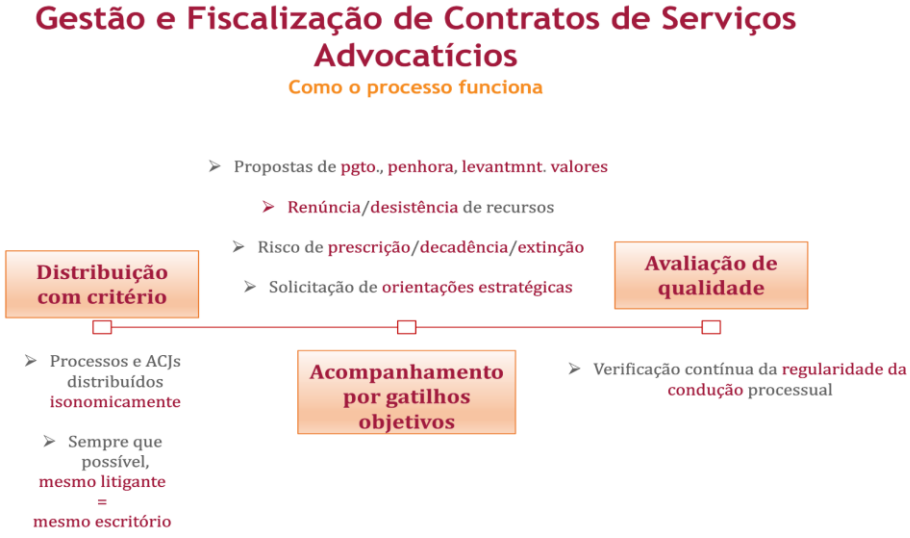
262. Assim, em face dos elementos descritos nos parágrafos 260 e 261 do presente relatório, consubstanciado no disposto no art. 17 da Resolução TCU 308/2019, a unidade técnica procederá, fundamentada em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, a avaliação pormenorizada acerca da conveniência e oportunidade de propor processo específico de fiscalização sobre o objeto, fato reforçado pelos pontos de atenção indicados pelo Comitê de Auditoria do Banco, que, diante dos eventos de riscos atinentes ao processo de cessão de créditos, recomendou ao Banco a adoção de medidas complementares, como revisão jurídica de cláusulas contratuais, atualização normativa interna para definir alçadas decisórias, responsabilidades das áreas envolvidas no processo de cessão de crédito, implementação de planos de contingência e capacitação das equipes envolvidas, digitalização e automação dos processos, bem como previsão de cláusulas contratuais protetivas.

VII. Fiscalização e Avaliação dos Serviços Jurídicos Terceirizados

263. O presente capítulo trata da temática referente à questão 5 da Matriz de Planejamento de Auditoria, sendo analisado se a fiscalização dos contratos de prestação de serviços jurídicos e o acompanhamento dos serviços prestados por advogados e sociedades advocatícias terceirizados são realizados com eficácia e eficiência.

264. Com relação à gestão da terceirização no âmbito da Superintendência Jurídica, a gestão dos contratos para prestação de serviços advocatícios é realizada pelo Ambiente de Contencioso Jurídico, com a fiscalização a cargo das Gerências Estaduais de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ). Ressalta-se que essa situação, segundo o BNB, é transitória, em razão da recente criação do Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), que assumirá progressivamente a gestão e fiscalização das carteiras de processos terceirizados, à medida que ocorrer a migração de tais demandas das CONAJ para essa nova unidade (Evidência 40, p. 2)

265. O gráfico a seguir sintetiza como o processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços advocatícios funciona.



Fonte: Apresentação da Jurídica em março/2026

266. Cabe repisar que a distribuição das Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ) é efetuada pela Central de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD), conforme informado no parágrafo 85, e segue a sistemática descrita no normativo 3006-06-01 (Evidência 1, p. 9).

267. O acompanhamento e fiscalização dos serviços jurídicos prestados pelos contratados é realizado pelo fiscal administrativo do contrato, também denominado fiscal do contrato, e pelo fiscal

técnico do contrato, que podem valer-se de auxiliares. Nas CONAJ, a função de fiscal administrativo é exercida pelo Gerente da CONAJ, que poderá atribuir a função de auxiliar administrativo ao Gerente Executivo, ao Gerente de Domicílio Jurídico ou a Técnico Administrativo. Já as funções de fiscal técnico e de auxiliar técnico podem ser atribuídas ao Gerente de Suporte e/ou advogados lotados na unidade, conforme disposto no normativo 3003-05-01 (Evidência 1, p. 23).

268. Por sua vez, as atribuições do gestor do contrato (Gerente da CONAJ), do fiscal técnico e do fiscal administrativo, e do auxiliar técnico e do auxiliar administrativo, estão descritas no manual 3502-06-02 (Evidência 43).

269. Para fins de acompanhamento das ações conduzidas pelo contratado, os fiscais e auxiliares verificarão a regularidade na condução dos feitos, relativos ao respectivo momento processual, quando forem instados pelo contratado a adotar providências relacionadas às seguintes movimentações relevantes (Evidência 1, p. 26):

a) apresentação de proposta de pagamento de condenações, realização de penhora ou depósito; leilão; recebimento de carta de arrematação; recebimento de alvará; cumprimento de liminar;

b) apresentação de proposta de renúncia/desistência ao direito de recorrer;

c) quando tomar conhecimento de sentença de extinção de mérito por decurso de prazo/prescrição/decadência em ações de recuperação de crédito;

d) quando tomar conhecimento de pedido de recuperação judicial ou falência de cliente que esteja sob acompanhamento do contratado;

e) quando tomar conhecimento de conversão de mandado monitório em executivo; e

f) quando o contratado solicitar orientação para definição da medida judicial cabível.

270. Cabe ainda ao fiscal do contrato ou seu auxiliar realizar reuniões periódicas com o contratado, visando ao acompanhamento dos serviços advocatícios prestados ao BNB, ao cumprimento das obrigações contratuais e à manutenção das condições e requisitos legais estabelecidos na licitação. A periodicidade das reuniões é definida pelo fiscal do contrato, sendo, no mínimo, uma por ano. A reunião deverá ser registrada em ata, e poderá ser de forma presencial ou virtual.

271. O fiscal do contrato ou seu auxiliar devem, também, elaborar roteiro de visitas aos contratados, submetendo-o à análise do gestor do contrato, que deverá contemplar uma visita, presencial ou virtual, a cada ano de vigência do contrato (Evidência 1, p. 26).

272. A realização de mencionadas visitas deve ser registrada em súmula, da qual constará a avaliação sobre o cumprimento das obrigações previstas no contrato e a manutenção das condições estabelecidas na licitação, sobretudo aquelas relacionadas à infraestrutura adequada à prestação de serviços (Evidência 1, p. 26).

273. Por fim, de forma a avaliar a qualidade dos serviços jurídicos prestados por advogados e sociedades de advogados contratados, o Ambiente de Coordenação e Controle Jurídico deve elaborar, a cada ano, conforme norma interna, o Painel Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos, contendo os seguintes indicadores (Evidência 42):

a) Tempo de Processamento de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ);
b) Quantidade de Recomendações de Emenda à Petição Inicial;
c) Índice de Encerramento com Êxito;
d) Índice de Encerramento com Êxito Mediante Acordo Judicial.

274. Conforme informado pelo Banco do Nordeste, essa ferramenta de gestão somente foi iniciada em 2023 e concluída no início de 2024 (Evidência 41, p. 1), tendo a primeira divulgação do mecanismo para as CONAJs ocorrido em abril/2024 (Evidência 47), contemplando a versão do Painel de Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos referente ao exercício 2023 (Evidência 48).

275. O Banco informou, ainda, que, em julho/2025, foi disponibilizada para as CONAJ a versão do Painel de Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos referente ao exercício 2024, com atualização até a posição de junho/2025 (Evidência 49). Registre-se, por fim, que o Painel de

Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos referente ao exercício 2025 foi disponibilizado em fevereiro de 2026 (Evidências 50 e 51).

VII.1. Achado de Auditoria: Deficiência no acompanhamento e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados

276. Em razão da insuficiente estrutura das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ), poderá ocorrer o comprometimento do acompanhamento dos serviços jurídicos prestados pelos advogados e escritórios advocatícios contratados, ocasionando o incremento de risco potencial de perdas financeiras para o BNB em decorrência de falhas na condução processual dos terceirizados nas ações judiciais em que o Banco figure como parte.

VII.1.1. Situação Encontrada

277. Preliminarmente, informe-se que a alimentação dos atos processuais praticados pelos advogados terceirizados, no Sistema de Controle de Processos Jurídicos (S702), é feita pelos fiscais do contrato, lotados nas CONAJ ou técnico administrativo dessa unidade, vez que o terceirizado não tem acesso a referido sistema. Tal alimentação depende do envio, pelo terceirizado, de relatório mensal com informações relativas a esses atos (Evidência 1, p. 24, item 3.2).

278. Acrescente-se que, conforme Relatório Corporativo Gerencial da Superintendência Jurídica, de dezembro/2025 (Evidência 46), a carteira do contencioso judicial e administrativo sob a responsabilidade dos advogados contratados representava, na posição de 31/12/2025, 78,53% da carteira global das CONAJ (Evidência 46, p. 6), vez que, naquela posição, o quantitativo de processos sob a carga dos advogados terceirizados totaliza 133.833 processos, enquanto os advogados do quadro do Banco do Nordeste, lotados nas CONAJ, eram responsáveis por 36.596 processos (Evidência 46, p. 5).

279. De forma a verificar se o quadro de funcionários das CONAJ era compatível com a responsabilidade de fiscalizar os contratos celebrados com advogados e escritório de advogados, bem como acompanhar os processos judiciais e administrativos a cargo dos terceirizados, solicitou-se ao BNB quadro demonstrativo com a estrutura de cada CONAJ, especificando o respectivo quantitativo de funcionários para os diferentes cargos lotados na unidade, bem como a quantidade de advogados/escritórios contratados e quantidade de contratos sob a responsabilidade de cada CONAJ, tendo o Banco apresentado os respectivos demonstrativos, relativos à posição existente em março/2026 (Evidência 45).

280. Cotejando-se o demonstrativo referente à lotação de cada CONAJ (Evidência 45, p. 2) com o quantitativo de advogados/escritórios contratados e a quantidade de contratos (Evidência 45, p. 4), e sobretudo com as respectivas carteiras de contencioso judicial e administrativo a cargo dos advogados contratados (Evidência 46, p. 5), verifica-se que a estrutura atual das CONAJs é insuficiente para fiscalizar e acompanhar os serviços jurídicos realizados pelos advogados e escritórios de advogados contratados, vez que seu quadro, além de referidos acompanhamento e fiscalização, tem que desempenhar diversas outras atividades, tais como realizar os atos processuais a cargo dos advogados do BNB lotados na unidade, fazer o registro, no Sistema S702, dos principais atos praticados nas ações judiciais a cargo tanto dos advogados do quadro como dos advogados terceirizados, e ainda as demais atividades administrativas e de suporte das CONAJ.

281. Nesse sentido, observe-se, a título de exemplo, a situação da CONAJ Teresina: essa unidade sequer possui Gerente CONAJ, resumindo-se seu quadro a um Gerente de Suporte, dois advogados e três técnicos administrativos (Evidência 45, p. 2), que têm que fiscalizar doze contratos referentes a oito advogados/escritórios de advogados (Evidência 45, p. 4), acompanhar e fazer registro no S702 atinente aos principais atos de 11.216 processos judiciais e administrativos a cargo dos contratados. Os dois advogados do BNB, lotados nessa CONAJ, têm ainda que realizar os atos processuais relativos a 3.674 processos a eles afetos (Evidência 46, p. 5).

282. O quadro da CONAJ Montes Claros é igualmente reduzido, quando comparado com suas responsabilidades: a unidade possui um Gerente CONAJ, um Gerente de Suporte e dois advogados (Evidência 45, p. 2), que devem fiscalizar quinze contratos relativos a oito

advogados/escritórios de advocacia (Evidência 45, p. 4), acompanhar e fazer registro no S702 atinente aos principais atos de 6.808 processos judiciais e administrativos a cargo dos contratados. Os dois advogados do BNB, lotados nessa CONAJ, têm ainda que realizar os atos processuais relativos a 2.165 processos a eles afetos (Evidência 46, p. 5).

283. Mesmo para CONAJ de maior porte, como a CONAJ Fortaleza, o contingente se mostra insuficiente para desempenhar suas atribuições, pois seu quadro é composto por um Gerente CONAJ, dois Gerente de Suporte, três advogados e seis técnicos administrativos, responsáveis por fiscalizar 79 contratos relativos a trinta advogados/escritórios de advocacia (Evidência 45, p. 4), acompanhar e fazer registro no S702 atinente aos principais atos de 28.634 processos judiciais e administrativos a cargo dos contratados. Os três advogados do BNB, lotados nessa CONAJ, têm ainda que realizar os atos processuais relativos a 6.483 processos a eles afetos (Evidência 46, p. 5)

284. Cabe destacar que, conforme indicado no parágrafo 270 supra, é obrigatória a realização de visita gerencial aos contratados, de forma presencial ou virtual, a cada ano de vigência do contrato, a teor do disposto no manual 3003-05-02, item 10 (Evidência 1, p. 26).

285. Em que pese citada determinação normativa, as súmulas relativas ao ano de 2025, encaminhadas pelo Banco para a equipe de auditoria, indicam que essa periodicidade não vem sendo respeitada. Nesse sentido, conforme aludidas súmulas, nenhuma visita gerencial aos contratados foi realizada, naquele exercício, pelas CONAJ Fortaleza, Maceió, Natal e Teresina (Evidência 43).

286. Registre-se que, em algumas das súmulas de visitas realizadas, foram constatados apontamentos quanto ao não cumprimento de cláusulas contratuais; ao não envio dos relatórios bimestrais contratualmente exigidos, por parte dos terceirizados; deficiência na estrutura dos escritórios; e falhas na condução dos processos judiciais (Evidência 43, p. 8-10, 13, 16-17, 20, 25, 50).

287. Merece menção, ainda, apontamento realizado na Súmula de Visita da CONAJ São Luís, datada de 9/10/2025, e referente ao escritório Martorelli Advogados, a seguir transcrito (Evidência 43, p. 59):

Constatou-se que a atualização do S702 apresenta defasagem em relação ao sistema jurídico do contratado e, consequentemente, não refletem o estágio processual. Isso [se] deve ao fato que as atualizações do S702 são feitas manualmente, processo por processo, quando são recebidas as informações dos escritórios, já que não há automação que permita a interligação entre os sistemas jurídicos.

288. Ante tal constatação, a CONAJ São Luís fez a seguinte recomendação:

O BNB deve verificar a possibilidade de delegar acessos ao S702 permitindo a atualização pelos terceirizados ou contratar software jurídico que permita a atualização automática de fases.

289. Com relação às falhas verificadas, seria necessário a adoção de medidas por parte das CONAJ e o acompanhamento periódico de forma a comprovar o saneamento dessas falhas.

290. Entretanto, ressalte-se que o corpo gerencial da Área Jurídica do Banco do Nordeste informou, quanto à gestão e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados, que (Evidência 41. p. 2):

Por fim, é imperioso asseverar que, com o advento do Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado, criado a partir da reestruturação organizacional da Superintendência Jurídica levada a efeito em 2025, a gestão/fiscalização do desempenho dos escritórios contratados passará por mudanças/aperfeiçoamento, adotando-se um modelo centralizado com vistas a tornar esse processo mais eficiente e, ao mesmo tempo, permitir que os advogados do quadro interno do Banco possam se dedicar aos processos jurídicos mais relevantes para a instituição. Nesse sentido, estão sendo reformulados os procedimentos e normativos internos a esse respeito, bem como estão sendo desenvolvidas novas soluções de tecnologia para auxiliar o trabalho do novo Ambiente Jurídico nesse particular, com destaque para o sistema RADAR - Registro de Avaliação de Desempenho e Análise de Resultados (S689), que substituirá o atual Painel de Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos.

VII.1.2. Critério

291. Manual de Procedimentos - Jurídico (3003), com as disposições do 3003-05-01 – Disciplinamento da Terceirização de Serviços Advocatícios - Disposições Gerais; do 3003-05-02 – Acompanhamento de Serviços Terceirizados; e do 3003-05-05 – Avaliação da Qualidade dos Serviços Jurídicos prestados por Advogados e Sociedades de Advogados Contratados.

292. Manual de Procedimentos - Jurídico (3003), com as disposições do 3003-03-03 – Disciplinamento de Atividades do Contencioso Jurídico - Acompanhamento de Processos Judicial e Administrativo; do 3003-03-06 – Disciplinamento de Atividades do Contencioso Jurídico - Acordo para Liquidação ou Renegociação de Dívida Objeto de Ação Judicial

293. Manual 3502-06-02 - Descrição das Rotinas nos Processos - Fiscalização da Execução de Contratos Administrativos.

VII.1.3. Evidências

294. Evidência 40 - Ofício 2025-648-125.

295. Evidência 41 - Ofício 2026-648-036.

296. Evidência 43 - Súmulas de Visita.

297. Evidência 45, p. 2 e 4 – Apresentação Superintendência Jurídica - Estrutura das CONAJs – Advogados e Escritórios de Advogados Contratados.

298. Evidência 46, p. 5 - Relatório Corporativo Gerencial – Superintendência Jurídica - dezembro-2025.

299. Evidência 47 a 51 – Painel de Indicadores.

VII.1.4. Causa

300. Estrutura insuficiente das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para fiscalizar os respectivos contratos de prestação de serviços advocatícios e administrar a carteira de contencioso sob o patrocínio da respectiva Unidade, inclusive a carteira terceirizada, e, também, representar judicialmente o BNB, ingressar com medidas judiciais visando defender os interesses do Banco, bem como promover a sua defesa nos processos judiciais e administrativos ajuizados em seu desfavor, além de executar atividades operacionais e administrativas relativas ao desenvolvimento humano, sistemas de informação, patrimônio e despesas.

VII.1.5. Consequência

301. Incremento de risco potencial de perdas financeiras para o BNB em decorrência de falhas na condução processual dos terceirizados nas ações judiciais em que o Banco figure como parte.

VII.1.6. Conclusão

302. Constatou-se que a estrutura atual das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) é insuficiente para acompanhar os serviços jurídicos realizados pelos advogados e escritórios de advogados contratados, vez que seu quadro, além de referido acompanhamento, tem que desempenhar diversas outras atividades, tais como realizar os atos processuais a cargo dos advogados do BNB lotados na unidade, fazer o registro, no Sistema S702, dos principais atos praticados nas ações judiciais a cargo tanto dos advogados do quadro como dos advogados terceirizados, e, ainda, as demais atividades administrativas e de suporte das CONAJ.

303. Em consequência, há o comprometimento do acompanhamento dos serviços jurídicos prestados pelos advogados e escritórios advocatícios contratados, ocasionando o incremento de risco potencial de perdas financeiras para o Banco do Nordeste em decorrência de falhas na condução processual dos terceirizados nas ações judiciais em que o Banco figure como parte.

304. Cabe destacar, porém, que, conforme afirmado pelo Banco, a gestão/fiscalização do desempenho dos escritórios contratados passará por mudanças/aperfeiçoamento, ante a recente criação do Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), que assumirá progressivamente a gestão e fiscalização das carteiras de processos terceirizados, à medida que ocorrer a migração de tais demandas das CONAJ para essa nova unidade.

305. Assim, segundo o Banco, será adotado um modelo centralizado, visando tornar o processo mais eficiente, liberando os advogados do quadro para atuar nos processos jurídicos de

maior relevância.

306. A par disso, o BNB afirmou que está prevista a reformulação de procedimentos e normativos internos atinentes ao processo de gerenciamento e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados, bem como o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas para auxiliar o trabalho do CONTERC, em especial o sistema RADAR - Registro de Avaliação de Desempenho e Análise de Resultados (S689), que substituirá o atual Painel de Indicadores de Desempenho de Serviços Jurídicos.

307. Tendo em vista a ocorrência das falhas reportadas pelas CONAJ; visto que o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC) assumirá progressivamente a gestão e fiscalização do desempenho dos escritórios contratados; e considerando que o BNB não informou prazo para conclusão da implantação de citado Ambiente e da operacionalização da ferramenta tecnológica RADAR; cabe determinação ao Banco do Nordeste para que apresente Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma.

VII.1.7. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

308. O Relatório Preliminar aponta oportunidades de aprimoramento relacionadas à estrutura atualmente utilizada para acompanhamento dos serviços jurídicos terceirizados, notadamente em razão do elevado volume de processos administrados pelas Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ).

309. Todavia, importa destacar que a própria auditoria reconhece a existência de amplo movimento de transformação organizacional já em curso no âmbito da Superintendência Jurídica do Banco.

310. Conforme informado durante os trabalhos, foi criado o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), unidade especializada destinada justamente a promover a centralização e o fortalecimento dos mecanismos de gestão, monitoramento e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados.

311. Paralelamente, encontra-se em desenvolvimento o Sistema RADAR (S689), ferramenta tecnológica concebida para ampliar a capacidade de supervisão, avaliação de desempenho e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos escritórios e advogados contratados pelo Banco.

312. Tais iniciativas demonstram que os aspectos apontados pela auditoria não apenas são conhecidos pela Administração, como já vêm sendo tratados por meio de ações estruturantes destinadas ao fortalecimento dos mecanismos de governança e controle da atividade jurídica terceirizada.

VII.1.8. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

313. Conforme frisado pelos gestores, a equipe de auditoria efetivamente reconheceu o movimento de transformação em curso na Superintendência Jurídica.

314. Embora a Administração tenha reportado a criação do Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC) e o desenvolvimento do Sistema RADAR (S689), não foram apresentadas informações quanto ao plano formal e respectivo cronograma, referentes aos procedimentos destinados à conclusão da migração das atividades de gestão e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados para o novo ambiente organizacional, bem como a efetiva implementação da solução tecnológica anunciada.

315. Assim, permanece necessária a realização da determinação constante do item VII.1.6 acima.

VIII. Macroprocesso de Acompanhamento dos Procedimentos de Recuperação de Créditos

316. O presente capítulo trata da temática referente à questão 6 da Matriz de

Planejamento de Auditoria, analisando se existe processo instituído de monitoramento e avaliação dos diversos procedimentos adotados para a recuperação de créditos (gerenciamento preventivo, renegociação de dívidas, instrução e processamento de ACJ, condução de acordos extrajudiciais e judiciais, cessão de créditos inadimplidos), contemplando os métodos de aferição dos indicadores, a atribuição de responsabilidade e periodicidade das avaliações.

317. O Relatório Circunstanciado FNE 2024 aduz que o esforço empreendido pelo Banco, visando reduzir os indicadores de inadimplência, é reflexo de uma política de gestão dos créditos em situação de atraso ou prejuízo. Destacam-se as seguintes ações estratégicas com foco especial nos valores mais expressivos, dentre elas, monitoramento dos resultados obtidos nas regularizações de dívidas amparadas em legislações específicas, a exemplo das Resoluções vigentes no ano e monitoramento diário do cumprimento dos prazos normativos referentes à instrução da Autorização de Cobrança Judicial (ACJ).

318. Importa ainda para a temática, o estabelecido no Relatório Integrado 2024 do BNB, onde, na parte de Governança Corporativa, pontua que o monitoramento de metas e aprendizados é conduzido pelas áreas responsáveis, incluindo auditoria interna, que asseguram continuamente a eficácia das iniciativas e contribuem para a educação e o fortalecimento das boas práticas de governança corporativa, bem como que o monitoramento da eficácia das ações adotadas é realizado com base em indicadores, metas específicas e auditorias. Esse processo permite a identificação de oportunidades de melhoria e a incorporação de lições aprendidas às políticas e práticas organizacionais.

319. O Relatório Integrado 2024 – BNB esclarece, ainda, quanto aos indicadores de governança e gestão, que é essencial a sua implantação e monitoramento para fornecer uma visão do desempenho organizacional. Com este propósito, os trabalhos e testes de controles internos e compliance aplicados pela segunda linha geram Índices de Conformidade (IC's) que avaliam as unidades da Primeira Linha, gestoras e executoras do negócio, suporte e operação, inclusive no Programa de Ação da Instituição.

320. Na fundamentação das Propostas de Ação Administrativa que aprovaram os Programas de Ação para os exercícios 2022 a 2025, resta estabelecido que o Programa de Ação é o principal instrumento de gestão utilizado para o alcance dos resultados e impactos estabelecidos pelo Planejamento Empresarial e para o monitoramento do desempenho das unidades do Banco nos âmbitos tático e operacional, por meio de indicadores e metas.

321. O Programa de Ação apresenta a sua estrutura nas seguintes dimensões:

a) Contratar: composta por indicadores que mensuram o desempenho das unidades na geração de produtos e na gestão, coordenação, melhoria e/ou execução de processos ou serviços;

b) Conformar: composta por indicadores que mensuram se os produtos, processos ou serviços estão atendendo aos requisitos estabelecidos por normas ou regulamentos internos ou externos;

c) Performar: composta por indicadores que mensuram a contribuição das unidades para o alcance dos resultados da instituição.

322. A performance das unidades é apurada pelo somatório das pontuações obtidas em cada um dos indicadores do Programa de Ação, considerando a distribuição de pontos em cada uma das dimensões e com vistas a melhor apresentação.

323. Por meio do Ofício 2025/955-64 (Evidência 52), de 25/9/2025, o BNB encaminhou os seguintes documentos:

a) cópias das propostas de composição (variáveis, indicadores, forma de cálculo e metas) do Programa de Ação para os exercícios de 2022, 2023, 2024 e 2025, incluindo as respectivas reprogramações para o ano em curso, no que tange às unidades envolvidas nos fluxos de Renegociação de Dívidas e de Cobrança Judicial e Extrajudicial, inclusive, constando as deliberações do Comitê Gestor do Programa de Ação sobre tais propostas.

b) relação dos indicadores estabelecidos para avaliação do desempenho e dos resultados

das unidades: Ambiente de Administração de Crédito, Central de Administração de Crédito, Ambiente de Recuperação de Crédito, Ambiente de Centrais de Administração e Recuperação de Crédito, Centrais de Renegociação de Dívidas; Central de Retaguarda Cobrança Judicial, Central Jurídica de Processamento de Cobrança Judicial (COJUD), Gerências Estaduais de Contencioso e Assistência Jurídica (CONAJ), Agências, Gerências de Reestruturação de Ativos (GERAT's) e Escritório de Reestruturação de Ativos; e

c) Ficha Técnica dos Indicadores – Unidades Responsáveis, também chamadas Orientações Empresariais, correspondentes aos indicadores mencionados, contendo descrição, fórmula de cálculo, periodicidade de apuração, metas e responsáveis pela apuração.

324. Em complemento, o Ofício 2026-691-053 (Evidência 53), de 5/6/2026, trouxe os seguintes esclarecimentos:

324.1. O BNB dispõe de diversos mecanismos formais de acompanhamento e monitoramento relacionados à prevenção da inadimplência, regularização de dívidas e recuperação de crédito. O principal instrumento de gestão é o Programa de Ação, disciplinado pelo normativo 1401-02-03, utilizado para o alcance das metas institucionais e para o monitoramento do desempenho das unidades.

324.2. No âmbito preventivo, o normativo 3110-06-05 estabelece o Gerenciamento Preventivo, executado diariamente pelos Gerentes de Relacionamento por meio do sistema S565, cujos resultados são refletidos nos indicadores de Pontualidade e Qualidade do Ativo do Programa de Ação. Além disso, a gestão do ativo das carteiras de clientes é acompanhada por meio do sistema S461, conforme o normativo 1026-07-02.

324.3. Quanto à regularização de dívidas, o Programa de Ação contempla quatro indicadores específicos: Regularizado Total, Regularizado Estoque, Regularizado à vista e Regularizado Portes Prioritários. As metas e critérios desses indicadores são definidos anualmente pelos Ambientes de Recuperação de Crédito e de Suporte à Rede de Agências, cabendo às Superintendências e demais unidades gestoras o acompanhamento e a mobilização para alcance dos resultados. O processo de renegociação também é monitorado por indicadores de desempenho, como Tempo Médio de Atendimento (TMA) e Índice de Devolução de Propostas.

324.4. Em relação à cobrança extrajudicial, o processo é estruturado pelo Ambiente de Recuperação de Crédito, envolvendo empresas terceirizadas especializadas e acordos extrajudiciais. Seu monitoramento é realizado continuamente pela Célula de Cobrança Administrativa e Terceirizada, com base em informações do sistema S549, painéis de BI e controles internos complementares, incluindo a gestão e avaliação da performance das empresas contratadas. O processo encontra-se regulamentado pelos normativos do Título 5 do Manual de Procedimentos de Recuperação de Créditos (3109).

324.5. No tocante à cobrança judicial, o acompanhamento ocorre por meio dos sistemas S595 e S659, abrangendo controle de prazos, identificação de operações em atraso e monitoramento da produtividade das centrais envolvidas. O processo é supervisionado por diferentes áreas responsáveis, sendo o acompanhamento global realizado pelo Ambiente de Recuperação de Crédito, mediante atualização de bases de ações de cobrança judicial (ACJs) e comunicação periódica às unidades envolvidas.

324.6. Por fim, o Ofício esclarece que o Ambiente de Planejamento é a unidade responsável pelo monitoramento e divulgação dos resultados do Programa de Ação. Embora os processos de cobrança judicial e extrajudicial contribuam para os resultados corporativos, eles não possuem indicadores específicos no Programa de Ação, sendo acompanhados por mecanismos próprios de monitoramento e controle.

325. Assim, os esclarecimentos apresentados, consistentes na emissão dos relatórios semestrais e anuais pelo Ambiente de Planejamento e na mensuração, pelo Ambiente de Recuperação de Créditos, do desempenho dos indicadores associados aos mecanismos de regularização de dívidas, demonstraram-se insuficientes para o acompanhamento dos processos de recuperação de créditos,

particularmente no tocante à cobrança judicial e extrajudicial, ainda que considerando os indicadores apontados no subitem VII desta instrução.

326. Dessa forma, em se tratando de cobrança judicial e extrajudicial, a mensuração do desempenho das unidades envolvidas nos procedimentos por metodologia distinta da aferição por indicadores pode representar evento de risco, conforme constatação abaixo.

VIII.1. Achado: Deficiência no monitoramento e na avaliação dos resultados das ações de recuperação de crédito relacionados aos processos de cobrança extrajudicial e judicial

327. Em razão da inexistência ou insuficiência de indicadores gerenciais para mensurar o desempenho dos processos de cobrança extrajudicial e judicial, poderá ocorrer deficiência no monitoramento e na avaliação dos resultados das ações de recuperação de crédito, ocasionando comprometimento da defesa dos interesses institucionais e eventuais perdas financeiras para o BNB.

VIII.1.1. Situação Encontrada

328. Por meio do Ofício 2026-691-053, de 5/6/2026, o Banco esclarece que, embora os processos de cobrança judicial e extrajudicial contribuam para os resultados corporativos, eles não possuem indicadores específicos no Programa de Ação, sendo acompanhados por mecanismos próprios de monitoramento e controle (Evidência 53, p. 5).

329. Conforme apontando pelo BNB, os processos de cobrança extrajudicial e judicial contam com mecanismos de acompanhamento operacional por meio dos sistemas S549, S595 e S659, bem como painéis de BI e controles internos complementares.

330. A situação acima descrita limita a avaliação objetiva dos resultados alcançados, reduzindo a capacidade da administração de monitorar o desempenho dos processos, identificar desvios e promover ações corretivas tempestivas, com potenciais reflexos sobre a eficiência da recuperação dos créditos e a adequada alocação dos recursos institucionais.

331. Por sua vez, o BNB enviou, por meio do Ofício 2025/610-151, de 7/10/2025, cópia integral dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna referentes ao Processo de Recuperação de Créditos (Macrofluxo da Renegociação de Dívidas), abrangendo os exercícios de 2022 a 2025.

332. O Ambiente de Auditoria Interna do BNB encaminhou Relatório de Avaliação Operacional ou de Desempenho 2024/0367, de 27/9/2024, com objeto Gestão da Carteira de Contencioso e objetivo de avaliar a adequação dos controles da gestão da carteira de contencioso, com vistas a evitar ocorrências que possam causar (ou ter causado) prejuízos à defesa dos interesses do Banco, a exemplo de perda de prazo, dispensa na apresentação de preliminares ou prequestionamento e falha no peticionamento que possam resultar (ou ter resultado) em declaração de inépcia (Evidência 54).

333. Importa ao presente achado item do escopo da Avaliação Operacional, no sentido de avaliar o controle do ambiente gestor sobre falhas processuais em razão da atuação deficiente de advogados, que causem prejuízo à defesa dos interesses do Banco do Nordeste.

334. Com relação ao monitoramento e controle adotados pelo Ambiente Gestor sobre a carteira de contencioso jurídico, o Relatório de Avaliação identificou oportunidade de melhoria sobre as falhas processuais em razão da atuação deficiente de advogados que causam prejuízo à defesa dos interesses do Banco – inobstante o Ambiente evidenciar que realiza o acompanhamento de causa raiz das perdas operacionais, a aludida atividade e seus respectivos fluxos não estão previstos em normativos internos.

335. Por conseguinte, o Ambiente de Auditoria recomendou ao Banco que fosse inserido em normativo interno os procedimentos relacionados às atividades de detecção, monitoramento e adoção de medidas saneadoras, inclusive junto às CONAJs, para as ocorrências de falhas processuais ou perdas processuais (causa-raiz) causadas por advogados.

VIII.1.2. Critério

336. Resolução CMN 4.966/2021;

337. Manual de Procedimentos - Jurídico (3003), com as disposições do 3003-05-01 – Disciplinamento da Terceirização de Serviços Advocatícios - Disposições Gerais; do 3003-05-02 –

Acompanhamento de Serviços Terceirizados; e do 3003-05-05 – Avaliação da Qualidade dos Serviços Jurídicos prestados por Advogados e Sociedades de Advogados Contratados.

VIII.1.3. Evidências

338. Evidência 52 - Ofício BNB 2025/955-64, de 25/9/2025;

339. Evidência 53 - Ofício BNB 2026/691-053, de 5/6/2026;

340. Evidência 54 - Relatório de Avaliação Operacional ou de Desempenho 2024/0367, de 27/9/2024.

VIII.1.4. Causa

341. Como causa principal elenca-se a ausência de métricas formalizadas, indicadores de desempenho (KPIs) e mecanismos sistemáticos de avaliação da efetividade das ações executadas pelas áreas responsáveis pela cobrança judicial e extrajudicial.

VIII.1.5. Consequência

342. Redução da capacidade gerencial para tomada de decisão baseada em evidências;

343. Dificuldade na identificação tempestiva de desvios, gargalos operacionais e oportunidade de melhoria;

344. Fragilidade no acompanhamento do desempenho das empresas terceirizadas e das unidades responsáveis pela cobrança judicial e extrajudicial;

345. Menor efetividade das ações de recuperação de crédito, com potencial impacto negativo nos índices de recuperação e aumento de perdas financeiras;

346. Prejuízo à defesa dos interesses do Banco;

347. Tratamento descentralizado, de forma subjetiva, de acordo com o entendimento específico da gestão de cada CONAJ.

VIII.1.6. Conclusão

348. A ausência de indicadores prejudica o processo de acompanhamento, uma vez que cabe ao monitoramento fornecer a informação e as sugestões necessárias para que a gerência verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas.

349. Registre-se, por oportuno, que existe disposição em normatização interna no sentido de que, para fins de acompanhamento das ações conduzidas pelo contratado, os Fiscais e Auxiliares verificarão a regularidade na condução dos feitos, relativos ao respectivo momento processual, quando forem instados pelo Contratado a adotar providências relacionadas, dentre outras, a movimentação quando tomar conhecimento de sentença de extinção de mérito por decurso de prazo/prescrição/decadência em ações de recuperação de crédito ou quando tomar conhecimento de pedido de recuperação judicial ou falência de cliente que esteja sob acompanhamento do contratado.

350. Não obstante, não há indicadores que retratem tais constatações, em especial quanto à extinção de mérito por decurso de prazo/prescrição/decadência em ações de recuperação de crédito; ou mesmo com relação ao quantitativo de ações acompanhadas tanto por contratados, como por advogados do quadro do BNB, que tiveram pedido de recuperação judicial ou falência do cliente.

351. Como indicador passível de ser evidenciado em mecanismo de acompanhamento de recuperação de crédito exemplifica-se o quantitativo de ações impedidas de cobrança extrajudicial/judicial em função da perda de prazo/prescrição/decadência, ou ainda, de valores levados a prejuízo em função da perda de prazo/prescrição/decadência em ações de recuperação de crédito.

352. Assim, restou constatado que há criticidade na ausência de indicadores de desempenho, efetividade e tempestividade nos processos de cobrança extrajudicial e judicial, diante da impossibilidade de se aferir, de forma objetiva e tempestiva, a eficiência, a eficácia e a economicidade das estratégias de cobrança adotadas, considerando-se pertinente que se recomende ao BNB que normatize e implemente mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em

função destas falhas, contribuindo para a eficiência do processo de recuperação de créditos, sem prejuízo da realização da medida proposta no parágrafo 307 deste relatório, relativa à gestão e fiscalização do desempenho dos advogados/escritórios de advocacia contratados.

VIII.1.7. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

353. O Banco esclareceu que já realiza monitoramento contínuo das atividades de recuperação de crédito por meio de sistemas corporativos, painéis de BI, relatórios gerenciais, fóruns de gestão e controles operacionais específicos.

354. O apontamento da auditoria diz respeito à formalização e normatização desses indicadores, e não à inexistência de monitoramento ou de acompanhamento gerencial.

355. Assim, o Banco reconhece a oportunidade de aperfeiçoamento apontada e considera que a recomendação converge com iniciativas já em desenvolvimento.

VIII.1.8. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

356. Tendo em vista que o BNB reconheceu como pertinente a oportunidade de melhoria apontada pela equipe de auditoria, mantem-se a proposta de recomendação constante do parágrafo 352 acima.

IX. Divulgação Interna das Atividades de Monitoramento e Avaliação

357. O presente capítulo trata da temática referente à questão 7 da Matriz de Planejamento de Auditoria, analisando se os resultados das atividades de monitoramento e avaliação são adequadamente divulgados internamente, sendo utilizados como retroalimentação para os processos internos do Banco do Nordeste.

358. No âmbito interno das instituições, o Monitoramento e a Avaliação (M&A) são essenciais para acompanhar processos, garantir o cumprimento de metas estabelecidas e promover a melhoria contínua. Integram do planejamento à execução, sendo que o produto de suas atividades permite a correção ágil de desvios e embasam tomadas de decisão focadas em evidências.

359. A administração pública encampou as diretrizes internacionais de monitoramento interno detalhadas na Declaração de Posicionamento do The Institute of Internal Auditors (IIA), conhecida como o modelo das três linhas, que define a atuação conjunta da Gestão Operacional (1ª linha), áreas de risco, compliance e controles internos (2ª linha) e Auditoria Interna (3ª linha).

360. O Referencial Básico de Governança Organizacional – TCU estabelece que a promoção da estratégia pressupõe a definição do modelo de monitoramento que permita acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação, viabilizando ações corretivas e retroalimentando a estratégia sempre que necessário.

361. O Referencial supra estabeleceu ainda que o monitoramento da gestão também fornece insumos para a avaliação da estratégia organizacional, sendo que essa prática implica, dentre outras, estabelecimento das rotinas para o levantamento das informações necessárias ao monitoramento, implantação dos indicadores de desempenho, monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas e definição do formato e periodicidade dos relatórios de gestão gerados para a liderança.

362. Por meio do Ofício 2026-691-053 (Evidência 53), de 5/6/2026, o BNB aduziu:

362.1. <u>Gerenciamento Preventivo e Renegociação de Dívidas:</u> os indicadores referentes à Regularização de Dívidas, Pontualidade e Qualidade do Ativo são monitorados e avaliados continuamente, sendo seus resultados divulgados diariamente ao corpo funcional pelo Ambiente de Planejamento. Essas informações permanecem disponíveis para consulta por meio do Sistema S696 (Planejamento e Avaliação Empresarial) e de relatórios gerenciais disponibilizados na plataforma Power BI.

362.1.1. Os indicadores supra compõem pauta mínima dos Fóruns de Gestão das Superintendências Estaduais, realizados conforme o normativo 1401-04-01 (Conceito e Funcionamento dos Fóruns de Gestão). O Ambiente de Planejamento também é responsável pela elaboração de reportes mensais e de um relatório consolidado anual acerca dos resultados do Programa de Ação — incluindo os indicadores de Regularização de Dívidas — destinados à Diretoria

Executiva e ao Conselho de Administração do BNB.

362.1.2. No que se refere aos indicadores de prazo de tramitação das Propostas de Renegociação de Dívidas, os resultados são disponibilizados por meio de relatórios em Power BI, atualizados mensalmente pelo Ambientes de Centrais de Administração e Recuperação de Crédito.

362.1.3. A realização de avaliações sistemáticas e tempestivas dos resultados obtidos pelas Unidades de Negócio e Centrais permite a identificação de eventuais dificuldades operacionais, subsidiando os ambientes gestores na adoção de medidas corretivas e na revisão periódica de processos internos. Essas iniciativas visam a aprimorar a clareza da redação normativa e racionalizar os fluxos de instrução e tramitação das propostas, com o propósito de mitigar riscos operacionais e conferir maior celeridade aos processos. Como exemplo dessas melhorias, destacam-se as ferramentas 'Estruturador de Parecer' e 'Check List de Documentos', aperfeiçoadas a partir de diagnósticos realizados pelo Ambiente de Centrais e pelo Ambiente de Recuperação de Crédito. Tais aprimoramentos contribuíram para a melhoria de indicadores, como o tempo médio de atendimento e o índice de devolução, além de promover maior uniformidade e conformidade nos procedimentos adotados.

362.2. <u>Cobrança Extrajudicial:</u> o Banco informou que os resultados provenientes do monitoramento são consolidados e disponibilizados internamente por meio de relatórios gerenciais, painéis na plataforma institucional de Business Intelligence (BI) e planilhas de controle. Esses instrumentos possibilitam o acompanhamento contínuo das atividades pela gestão do Ambiente de Recuperação de Crédito.

362.2.1. A célula de Cobrança Administrativa e Terceirizada mantém comunicação sistemática com as empresas de cobrança contratadas, por meio do compartilhamento de resultados operacionais, avaliações de desempenho e orientações voltadas ao aprimoramento da performance. Nos casos em que são identificados desempenhos inferiores ao esperado, são estabelecidos prazos para adequação.

362.2.2. A persistência de resultados insatisfatórios pode ensejar a adoção de medidas administrativas, inclusive o descredenciamento da empresa, conforme previsto nas disposições contratuais e normativas aplicáveis, constituindo-se em critério relevante na gestão e avaliação das prestadoras de serviço.

362.2.3. As informações apuradas no processo de monitoramento são utilizadas para a retroalimentação dos processos internos, subsidiando a gestão da cobrança extrajudicial, a avaliação de desempenho das empresas terceirizadas e a implementação de ajustes operacionais. Dentre os ajustes operacionais destacam-se a redistribuição de carteiras, revisão de estratégias de recuperação de crédito e aprimoramento dos fluxos operacionais.

362.2.4. Adicionalmente, os resultados consolidados são reportados semestralmente à Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão e o direcionamento estratégico voltado ao aperfeiçoamento contínuo do processo de cobrança.

362.3. <u>Cobrança Judicial:</u> o Banco informou que os resultados são divulgados internamente por meio de relatórios diários, disponibilizados em ambiente de Business Intelligence (BI), bem como por relatórios semanais encaminhados às Superintendências Estaduais, contendo a relação das Ações de Cobrança Judicial (ACJs) em conformidade com os prazos e, excepcionalmente, aquelas em situação de inadimplência temporal.

362.3.1. Com base na análise desses dados, o Ambiente de Recuperação de Crédito realiza atuações direcionadas, mediante articulações internas e externas, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos e ao incremento da fluidez operacional.

362.3.2. Atualmente, verifica-se que menos de 1% das ACJs tramitadas excedem os prazos estabelecidos normativamente. Ressalte-se que, mesmo nesses casos, as ações são ajuizadas com antecedência significativa em relação aos prazos prescricionais dos contratos, não havendo, portanto, prejuízos à instituição.

362.3.3. Esse desempenho evidencia, segundo o BNB, o elevado grau de maturidade e controle do processo de cobrança judicial.

363. Em matéria de sistemas eletrônicos disponíveis aos stakeholders internos, o BNB informou que as informações sobre os resultados do monitoramento e avaliação são comunicadas por meio de:

a) Avaliação de Desempenho das Unidades de Relacionamento: Relatórios Gerenciais em plataforma Power BI e do Sistema S696 (Planejamento e Avaliação Empresarial);

b) Avaliação de Desempenho das Centrais de Renegociação: diversos relatórios, a saber: BIs utilizados - Índice de Devolução e TMA - Servidor de Relatórios do Power BI;

c) Avaliação da cobrança extrajudicial: S549-Sistema de Gerenciamento da Cobrança Extrajudicial Terceirizada e Painéis de BI (Power BI);

d) Avaliação do Fluxo de Autorização de Cobrança Judicial (ACJ): Os principais sistemas e ferramentas utilizados são: i) S595 – Sistema de Autorização de Cobrança Judicial; ii) S659 – Processos de Administração e Renegociação de Dívidas (RECUPERA); e iii) Painéis de BI (Power BI), a exemplo do Relatório Diário da ACJ, ACJ – Processos em Andamento e Monitoramento de Operações em Cobrança Judicial.

IX.1. Conclusão

364. Com base nas informações apresentadas pelo Banco, os instrumentos descritos — tais como o monitoramento contínuo de indicadores de Renegociação de Dívidas, a ampla divulgação de informações em ambientes estruturados, a institucionalização de fóruns de gestão, a produção sistemática de relatórios gerenciais e o aprimoramento de ferramentas operacionais — buscam promover maior transparência, padronização e efetividade nos processos de gerenciamento preventivo e renegociação de dívidas.

365. Entretanto, a ausência de indicadores para mensuração da cobrança judicial e extrajudicial impacta negativamente na divulgação interna das atividades de monitoramento e avaliação, em função da falta de uma avaliação objetiva dos resultados, ocasionando uma dificuldade na identificação tempestiva de desvios, gargalos operacionais e oportunidade de melhoria, bem como na fragilidade no acompanhamento do desempenho das unidades responsáveis pela recuperação de crédito.

366. Assim, tendo em vista a proposta constante no parágrafo 352, descabe a adoção de medidas adicionais no momento.

X. Divulgação Externa das Ações de Recuperação de Créditos e das Atividades de Monitoramento e Avaliação

367. O presente capítulo trata da temática referente à questão 8 da Matriz de Planejamento de Auditoria, analisando em que medida as ações realizadas para recuperação dos créditos inadimplidos e os resultados do monitoramento e avaliação dessas ações são divulgados pelo Banco do Nordeste às partes interessadas: população, órgãos de governos e órgãos de controle.

368. Por meio do Ofício 2026-691-053 (Evidência 53), de 5/6/2026, o BNB pontuou que as informações relativas às ações de recuperação de crédito e seus resultados são divulgadas consoante normativos de transparência e governança do Banco na internet (www.bnb.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas), por meio de relatórios institucionais, prestações de contas e interações com órgãos de controle e supervisão, dentre os quais se destacam as Demonstrações Financeiras e os Relatórios de Administração.

369. O Relatório Integrado 2024 – Banco do Nordeste pontua que a eficiência operacional do BNB melhorou, atingindo 50,6% em 2024 (em comparação com 51,3% do ano anterior). Essa evolução foi impulsionada, dentre outros aspectos, pela recuperação de créditos (p. 63).

370. Como um dos instrumentos de divulgação externa, o FNE-Relatório Circunstanciado - Exercício de 2024 apresentou tópico 'Recuperação de Dívidas' (p. 67-68) descrevendo de forma pormenorizada as operações de crédito renegociadas no âmbito do FNE, as regularizações realizadas com bases nos instrumentos legais vigentes e o esforço empreendido pelo Banco, mediante ações

estratégicas, a fim de reduzir os indicadores de inadimplência.

371. Em Demonstrações Financeiras (Banco e FNE), posição 31/12/2025, o BNB fez as seguintes evidenciações que atendem ao princípio da transparência:

a) os Ativos Financeiros por Tipo de Carteira, segregando-os por Não Problemáticos e Problemáticos Inadimplidos (p.88);

b) em Notas Explicativas:

b.1) as renegociações decorrentes de operações contratadas pelo FNE totalizaram cerca R$ 3,663 bilhões (p.99), valor majoritariamente decorrente de renegociações não determinadas por dispositivos legais (p. 48);

b.2) foram recuperados créditos baixados como prejuízo no montante de R$ 161,211 milhões e, no período de 1º/1 a 31/12/2025, as renegociações totalizaram R$ 591,248 milhões (p. 86).

X.1. Conclusão

372. Registre-se que, como paradigma de divulgação externa, a evidenciação, no FNE-Relatório Circunstanciado - Exercício de 2024, segregando em tópico próprio 'Recuperação de Dívidas' (p. 67-68), representa uma boa prática a ser adotada na apresentação dos demonstrativos da gestão do BNB, em prol da transparência.

373. A vista dos elementos colhidos mediante resposta e acesso aos demonstrativos no site oficial do BNB, concluiu-se serem aceitáveis os procedimentos de divulgação das ações realizadas para recuperação dos créditos inadimplidos, sendo devidamente informados às partes interessadas: população, órgãos de governos e órgãos de controle.

X.2. Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

374. Em sua resposta, o Banco ressaltou que os procedimentos de divulgação das ações de recuperação de crédito às partes interessadas foram considerados aceitáveis pela equipe de auditoria.

X.3. Análise dos Comentários do Banco do Nordeste do Brasil

375. Tendo em vista que não há achado referente à questão 8 da Matriz de Planejamento de Auditoria, descabe a adoção de medidas por parte dessa Corte.

XI. Conclusão

376. Verificou-se que o Banco do Nordeste reestruturou os procedimentos de recuperação de crédito, introduzindo a necessidade de justificar, em cada caso específico, a conveniência em não emitir a respectiva autorização de cobrança judicial (ACJ), sempre que as operações apresentassem atraso de 120 dias ou prejuízo, conforme preconizado no Acórdão 944/2010-Plenário, com a redação alterada pelo Acórdão 2158/2011 (parágrafos 4, 61 a 73, 80 a 84 e 93 a 99).

377. Não obstante, constatou-se que, em razão de deficiências na qualidade da instrução inicial das Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ), bem como da recorrência de devoluções por ajustes documentais e demandas das agências, poderá ocorrer a extrapolação dos prazos normativos estabelecidos para o ajuizamento, ocasionando o comprometimento da tempestividade da recuperação de crédito, redução da probabilidade de êxito na cobrança judicial e aumento das perdas financeiras da instituição. Dessa forma, está sendo proposto dar-se ciência, ao BNB, que se identificou 43 operações de crédito em que as ACJs extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos estabelecidos no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do subitem 9 do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual (parágrafos 90 a 126).

378. Apurou-se, ainda, que em razão das falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais, fragilidades nos controles internos e ausência de atualização tempestiva dos sistemas, poderá ocorrer o comprometimento da efetividade do processo de cobrança judicial, ocasionando atrasos no ajuizamento, retrabalho, litígios com clientes, danos reputacionais e perdas financeiras. Assim, ante a criticidade na inconsistência e/ou incompletude nas documentações que respaldam as ACJ, está sendo proposta recomendação ao Banco do Nordeste, para que aperfeiçoe/aprimore seu processo de instrução de ACJ, de forma a prevenir falhas na instrução, inconsistências documentais e

ausência de atualização tempestiva dos sistemas, contribuindo para a eficiência do processo de recuperação de créditos (parágrafos 127 a 162).

379. Observou-se, também, a não realização de Teste de Conformidade em 2ª linha (Teste de Compliance do Produto - TCP), pelas Centrais de Certificação de Conformidade (CCC), para a maioria das Propostas de Renegociação de Dívidas de valor de face superior a 10 milhões, referentes aos 50 maiores clientes inadimplentes, por exercício, no período de 2022 a 2025. Ainda quanto a esses maiores inadimplentes de citado período, frise-se que nenhuma PRD com valor de face superior a 10 milhões, e que foi aprovada no exercício de 2025, foi objeto de Teste de Compliance do Produto. Tal achado decorre da não definição de critérios por faixa de valor, para seleção das amostras para mencionado teste de conformidade, o que poderá ocorrer o comprometimento da efetividade do processo de renegociação de dívidas, em especial das repactuações de valor superior a R$ 10 milhões, ocasionando o incremento do risco potencial de futuro impedimento à cobrança judicial, bem como perdas financeiras para o BNB. Por conseguinte, até sendo proposta recomendação ao BNB, para que revise o normativo 3901-04-01, de forma a estabelecer, para a seleção da amostra de Propostas de Renegociação de Créditos (PRD) que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto (TCP), o critério por faixa de valores (parágrafos 181 a 228).

380. A par disso, constatou-se que a PRD 142.2023.370, do cliente VLOS Comércio Atacadista e Varejista de Produtos Alimentícios Ltda. apresentou desconformidade quanto ao questionamento se o instrumento de formalização e/ou a garantia prevista foi devidamente registrado ou averbado no cartório competente, desconformidade que persistiu durante o período de realização do teste, item de verificação esse que é classificado como de severidade alta. Assim, está sendo proposta recomendação ao Banco do Nordeste, para que adote providências visando aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado no normativo 3109-02-01, Nota 1.c e Nota 2, bem como no tópico 'Ressalvas dos Instrumentos de Crédito' do normativo 1104-05-01 (parágrafos 187, 189 a 191, 210 a 212, 214, 218 a 223 e 229 a 234).

381. Verificou-se que os acordos judiciais e extrajudiciais referentes à recuperação de crédito são processados por meio de Propostas de Renegociação de Dívidas (PRD). As PRD da amostra selecionada foram, então, analisadas pela equipe de auditoria, não tendo sido encontrados achados referentes à aprovação dos acordos judiciais e extrajudiciais relativos à recuperação de crédito (parágrafos 235 a 237).

382. Apurou-se que, em julho/2024, o Banco do Nordeste criou o Projeto Estratégico para Estudos e Implementação do Processo de Cessão de Crédito, objetivando a recuperação de créditos estressados do Banco, que perfaziam o montante de R$ 20 bilhões, sendo cerca de R$ 14 bilhões com Fonte FNE e R$ 6 bilhões em operações cuja fonte são Recursos Internos. No âmbito de citado Projeto Estratégico, foi contratada consultoria da Ernst Young Assessoria Empresarial Ltda, que apontou a existência de 7 riscos (Financeiros, Jurídicos, Político-Institucional, de Estratégia, Operacionais, de Imagem/Reputação e Regulatórios), bem como foi realizada a análise de Viabilidade Jurídica da Cessão de Crédito em Banco Público, destacando-se apontamentos da CGU e do TCU, e manifestação da Superintendência Jurídica do BNB. Quanto ao TCU, utilizou como paradigma o Acórdão 2269/2024 - TCU - Plenário, Ministro-relator Jhonatan de Jesus, em que se analisou a cessão de créditos realizada pelo Banco do Brasil em 2020, e se destacou o risco de concentração de informações de créditos do banco em um mesmo conglomerado bancário e/ou dependência de um único comprador (parágrafos 238 a 259).

383. Observou-se, ainda, que o Comitê de Auditoria do Banco identificou riscos que merecem atenção, como a eventual precificação inadequada das carteiras, a possibilidade de contestação judicial, vulnerabilidades operacionais decorrentes de concentração de conhecimento e riscos reputacionais associados à percepção negativa da cessão, inobservância do Pronunciamento Técnico CPC 48, que trata do desreconhecimento de ativos financeiros, em face da ausência de

análise criteriosa sobre a transferência de riscos e benefícios para determinar se o ativo deve ser baixado do balanço ou mantido parcialmente reconhecido, com o que recomendou ao Banco a adoção de medidas complementares, como revisão jurídica de cláusulas contratuais, atualização normativa interna para definir alçadas decisórias, responsabilidades das áreas envolvidas no processo de cessão de crédito, implementação de planos de contingência e capacitação das equipes envolvidas, digitalização e automação dos processos, bem como previsão de cláusulas contratuais protetivas (parágrafos 260 e 261).

384. Dessa forma, ante os riscos apontados pela consultoria Ernst Young, a análise de Viabilidade Jurídica da Cessão de Crédito em Banco Público, e os pontos de atenção indicados pelo Comitê de Auditoria do BNB, está sendo proposta recomendação à Segecex, por meio da AudBancos, para que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, em trabalhos específicos de fiscalização, ação de controle com foco na cessão de créditos do Banco do Nordeste (parágrafo 262).

385. Verificou-se que a estrutura atual das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) é insuficiente para acompanhar os serviços jurídicos realizados pelos advogados e escritórios de advogados contratados, vez que seu quadro, além de referido acompanhamento, tem que desempenhar diversas outras atividades, tais como realizar os atos processuais a cargo dos advogados do BNB lotados na unidade, fazer o registro, no Sistema S702, dos principais atos praticados nas ações judiciais a cargo tanto dos advogados do quadro como dos advogados terceirizados, e, ainda, as demais atividades administrativas e de suporte das CONAJ. Cabe ressaltar, porém, que, segundo o Banco, a gestão/fiscalização do desempenho dos escritórios contratados passará por mudanças/aperfeiçoamento, ante a recente criação do Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), que assumirá progressivamente a gestão e fiscalização das carteiras de processos terceirizados, e face ao desenvolvimento do sistema RADAR - Registro de Avaliação de Desempenho e Análise de Resultados – S689. Tendo em vista a ocorrência das falhas reportadas pelas CONAJ; visto que o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC) assumirá progressivamente a gestão e fiscalização do desempenho dos escritórios contratados; e considerando que o BNB não informou prazo para conclusão da implantação de citado Ambiente e da operacionalização da ferramenta tecnológica RADAR; está sendo proposta determinação ao Banco do Nordeste, para que apresente Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma (parágrafos 263 a 315).

386. Restou constatado, ainda, que, em que pese os supramencionados aperfeiçoamentos previstos para a gestão/fiscalização do desempenho dos serviços jurídicos terceirizados, há criticidade na ausência de indicadores de desempenho, efetividade e tempestividade nos processos de cobrança extrajudicial e judicial, diante da impossibilidade de se aferir, de forma objetiva e tempestiva, a eficiência, a eficácia e a economicidade das estratégias de cobrança adotada. Em consequência, está sendo proposta recomendação ao BNB, para que normatize e implemente mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em função destas falhas, contribuindo para a eficiência do processo de recuperação de créditos, sem prejuízo da realização da medida indicada no parágrafo 352 supra (parágrafos 316 a 356).

387. Observou-se que citada ausência de indicadores para mensuração da cobrança judicial e extrajudicial impacta negativamente na divulgação interna das atividades de monitoramento e avaliação, em função da falta de uma avaliação objetiva dos resultados, ocasionando uma dificuldade na identificação tempestiva de desvios, gargalos operacionais e oportunidade de melhoria, bem como na fragilidade no acompanhamento do desempenho das unidades responsáveis pela recuperação de crédito. Entretanto, tendo em vista a proposta constante no parágrafo 352, afigura-se

desnecessária a adoção de medidas adicionais (parágrafos 357 a 366).

388. Por fim, a vista dos elementos colhidos mediante resposta e acesso aos demonstrativos no site oficial do BNB, concluiu-se serem aceitáveis os procedimentos de divulgação das ações realizadas para recuperação dos créditos inadimplidos, sendo devidamente informados às partes interessadas: população, órgãos de governos e órgãos de controle (parágrafos 367 a 375).

XII. Proposta de encaminhamento

389. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

*389.1. **Determinar ao Banco do Nordeste**, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que apresente Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma, migração que se encontra em andamento, conforme indicado pelo BNB no item 7 do Ofício 2026/648-036, de 19/2/2026;*

*389.2. **Recomendar ao Banco do Nordeste**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:*

389.2.1. aperfeiçoe/aprimore seu processo de instrução de ACJ, de forma a prevenir falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais e ausência de atualização tempestiva dos sistemas;

389.2.2. revise o normativo 3901-04-01, de forma a estabelecer, para a seleção da amostra de Propostas de Renegociação de Créditos (PRD) que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto (TCP), o critério por faixa de valores;

389.2.3. adote providências visando aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado no normativo 3109-02-01, Nota 1.c e Nota 2, bem como no tópico 'Ressalvas dos Instrumentos de Crédito' do normativo 1104-05-01;

389.2.4. normatize e implemente mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em função destas falhas;

*389.3. **Dar ciência ao Banco do Nordeste**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 que foram identificadas 43 operações de crédito em que as ACJs extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos estabelecidos no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do subitem 9 do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual;*

*389.4. **Fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 335.2.*

*389.5. **Arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.*"

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), no período compreendido entre 6/8/2025 e 15/5/2026, em face das diversas deficiências constatadas em trabalhos anteriores executados por esta Corte, com enfoque nos procedimentos operacionais e na sistemática de trabalho adotada pelo banco, referentes à recuperação de seus créditos, bem como no provisionamento para perdas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aliado ao elevado montante de créditos inadimplentes de citado o fundo constitucional, que perfazia a soma de R$ 1,8 bilhão ao final do exercício de 2024.

2. O objetivo deste trabalho contemplou a verificação do adequado funcionamento dos processos de trabalho da área jurídica do BNB, bem como da adequada atuação da área técnica do Banco nos procedimentos de recuperação de crédito anteriores à judicialização da cobrança, abrangendo cerca de R$ 9,6 bilhões em operações de crédito dos cinquenta maiores inadimplentes por exercício (2022-2025).

3. Nessa diretriz, o trabalho realizado avaliou a sistemática de instrução e processamento das cobranças judiciais, a renegociação de dívidas, a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, a cessão de créditos inadimplidos, a gestão e fiscalização dos serviços jurídicos terceirizados e os mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência dos resultados obtidos.

4. A partir do objetivo do aludido trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, a equipe técnica formulou as seguintes questões, conforme detalhado no relatório precedente:

"*a) Questão 1: As autorizações de cobrança judiciais são elaboradas, instruídas e processadas de forma tempestiva, com eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?*

b) Questão 2: As propostas de renegociação de dívidas são instruídas, analisadas, aprovadas pelas alçadas competentes e formalizadas com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?

c) Questão 3: Os Acordos Judiciais e Extrajudiciais são processados e aprovados pelas alçadas competentes, formalizados com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do Banco do Nordeste?

d) Questão 4: Existe processo normatizado para a Cessão de Créditos Inadimplidos, contemplando os critérios de seleção dos créditos que serão objeto de cessão, as unidades responsáveis pelas diversas etapas do processo, e os métodos de valuation, entre outros requisitos?

e) Questão 5: A fiscalização dos contratos de prestação de serviços jurídicos e o acompanhamento dos serviços prestados por advogados e sociedades advocatícias terceirizados são realizados com eficácia e eficiência?

f) Questão 6: Existe processo instituído de monitoramento e avaliação dos procedimentos adotados para a recuperação de créditos (gerenciamento preventivo, renegociação de dívidas, instrução e processamento de autorizações de cobrança judicial, condução de acordos extrajudiciais e judiciais, cessão de créditos inadimplidos), contemplando os métodos de aferição dos indicadores, a atribuição de responsabilidades e periodicidade das avaliações e os critérios de seleção dos objetos a serem avaliados, entre outros requisitos?

g) Questão 7: Os resultados das atividades de monitoramento e avaliação são adequadamente divulgados internamente, sendo utilizados como retroalimentação para os processos internos do Banco do Nordeste?

h) Questão 8: Em que medida as ações realizadas para recuperação dos créditos inadimplidos e os resultados do monitoramento e avaliação dessas ações são divulgados pelo Banco do Nordeste às partes interessadas: população, órgãos dos governos, órgãos de controle?"

5. Foram identificadas fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a efetividade da recuperação de crédito.

6. O processo de recuperação de crédito, no âmbito do Banco do Nordeste, envolve três etapas distintas e relacionadas: a cobrança extrajudicial (administrativa e/ou terceirizada), a renegociação de dívidas e a cobrança judicial.

7. Para o BNB, a operação de crédito é considerada inadimplente quando atinge quinze dias de atraso. O crédito inadimplente, então, é objeto de cobrança extrajudicial administrativa, realizada por unidades do banco (agências e Centro de Relacionamento com Clientes e de Informação ao Cidadão - CRCIC).

8. Atingidos sessenta dias de atraso, inicia-se a cobrança extrajudicial terceirizada, a cargo de empresas credenciadas e/ou contratadas pelo Banco do Nordeste. Não obstante, o crédito inadimplente continua sendo cobrado, em paralelo, pelas agências. Não se obtendo êxito com os referidos procedimentos, inicia-se a fase de cobrança judicial quando o crédito atinge 120 dias de atraso.

9. Quanto à Autorização de Cobrança Judicial (ACJ), foi identificada a extrapolação do prazo normativo de 149 dias para ajuizamento de ações em 43 operações. A causa principal dessa extrapolação é a baixa qualidade na instrução inicial e sucessivas evoluções processuais por falhas documentais e de cálculo, gerando retrabalho e morosidade, além de demandas de revisão ou solicitações adicionais pelas agências.

9.1. O BNB questionou o achado sob a alegação de que foi baseado em uma amostra não probabilística caracterizada por elevada complexidade operacional, documental e jurídica. Ilustra que, no período 2022/2025, ajuizou 19.069 ACJs, envolvendo aproximadamente 19 mil clientes, 40 mil operações e saldo devedor de cerca de R$ 7,56 bilhões, indicando que a amostra representa parcela reduzida do universo analisado.

9.2. Além disso, informa que houve expressiva melhoria nos indicadores de desempenho, com redução do percentual de operações ajuizadas após o prazo de referência de 149 dias, de 26% em 2022 para aproximadamente 2,5% em 2025.

9.3. Em resposta, a unidade técnica destaca que se concentrou em critério de materialidade, consistente em amostra dos 50 maiores clientes inadimplentes nas posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025, detectando-se impropriedades em 43 das 758 operações, ou seja, cerca de 5,7% das maiores operações de crédito inadimplidas apresentaram falhas na instrução documental, necessidade de ajustes no demonstrativo de débito e demandas de revisão ou solicitações adicionais pelas agências.

9.4. De qualquer modo, o cumprimento tempestivo dos prazos constitui requisito de controle interno e gestão de riscos, independentemente da ocorrência de prescrição. A redução dos atrasos impacta na melhoria do processo e aperfeiçoa os controles remanescentes. A dependência de agentes externos pode demandar mecanismos específicos de mitigação, monitoramento e escalonamento dos riscos associados aos atrasos.

9.5. Desse modo, não tenho dúvida de que as impropriedades identificadas refletem fragilidades de governança, conformidade e gestão operacional capazes de comprometer a eficiência e a tempestividade do processo de recuperação de crédito, justificando a manutenção do achado e a ciência à entidade das impropriedades detectadas.

10. Outro achado relevante refere-se à elaboração de ACJ com documentação incompleta ou inconsistente, que indica causas estruturais recorrentes, a saber: i) deficiências de controle interno (falta de validação sistêmica - bloqueios automáticos); ii) fragilidade na padronização (uso inconsistente do roteiro S595 e divergência na interpretação das exigências documentais); iii) falhas de capacitação e governança (baixa aderência às normas operacionais e insuficiente supervisão das instruções de ACJ) e iv) Integração sistêmica inadequada (descompasso entre sistemas S595, S499, GED e Cobrança judicial, bem como dependência excessiva de controles manuais).

10.1. Na análise dos 109 clientes inadimplentes nos 4 exercícios (posições 31/12/2022, 31/12/2023, 31/12/2024 e 31/12/2025), a equipe detectou ausência e/ou inconsistência na documentação, que deram causa a devoluções de ACJ por falhas de instrução, ajustes no demonstrativo de débito e pedidos de agência, a exemplo das seguintes falhas/ausências:

a) evidenciação de documentação que comprove a honra da fiança;
b) demonstrativos no GED;
c) comprovantes de pagamentos em formato de PDF;
d) notificação dos devedores quanto à antecipação do pagamento;
e) solicitação em duplicidade;
f) falta de assinatura no último aditivo dos avalistas;
g) data do contrato constante da ficha de autorização diverge da do título;
h) documentação de garantia/hipoteca;

10.2. O Banco sustenta que as inconsistências documentais apontadas pela auditoria nas Autorizações de Cobrança Judicial (ACJ) não representam fragilidade do desenho do processo nem ausência de normatização, mas falhas pontuais de execução por parte das unidades responsáveis pela instrução inicial. As exigências documentais estariam expressamente previstas em normativos internos, e a própria detecção das pendências ao longo do fluxo comprovaria que os mecanismos de controle funcionam.

10.3. Contudo, o retrabalho decorrente de devoluções para saneamento representa, sem dúvida, custo operacional adicional que poderia ser mitigado mediante o fortalecimento dos controles preventivos. Não obstante a baixa incidência, foi identificada na amostra cobrança em financiamentos com prazo superior a 5 anos e, portanto, prescritas para cobrança em relação aos coobrigados.

10.4. Por essa razão, entendo que as impropriedades identificadas não decorrem de insuficiência normativa e evidenciam oportunidades de aprimoramento dos controles preventivos e da supervisão gerencial das etapas de instrução das Autorizações de Cobrança Judicial, de modo a reduzir retrabalho, aumentar a eficiência operacional e fortalecer a conformidade do processo. Dessa forma, os esclarecimentos apresentados pela gestão não elidem a proposta de recomendação formulada pela unidade técnica.

11. No tocante à Renegociação de Dívidas (PRD), a equipe de auditoria identificou a ausência de critérios por faixa de valor para a realização de Testes de Compliance de Produto (TCP), resultando na falta de verificação de conformidade em grande parte das propostas superiores a R$ 10 milhões. Também foram detectadas falhas graves no registro cartorário de aditivos, com atrasos significativos evidenciando deficiência na supervisão das unidades.

11.1. A equipe de auditoria ilustra que, somente após o Controle Interno do Banco constatar a não realização do registro cartorário do aditivo ao instrumento de crédito, referente à PRD 142.2023.370, a agência adotou medidas para sanar a desconformidade apontada, o que demonstra falha no acompanhamento que a Superintendência Estadual deveria ter realizado quanto à adoção de providências pela agência, visando o registro cartorário após decorrido o prazo de sessenta dias, sem que o cliente devolvesse o aditivo registrado, conforme estabelecido no Manual 3109-02-01, Nota 2.

11.2. Em relação à recomendação de revisão dos critérios de seleção das amostras submetidas aos Testes de *Compliance* de Produto (TCP), o Banco esclarece que o modelo de conformidade adotado integra sua estrutura corporativa de gestão de riscos, controles internos e *compliance*, baseada em critérios de risco, materialidade e relevância. Ressalta que a inexistência de critério específico de amostragem por faixa de valor não representa deficiência de controle, mas opção metodológica prevista no normativo vigente.

11.3. Complementa que a não seleção de determinada operação para o TCP não implica ausência de verificação de conformidade, mas apenas a inexistência de revisão independente adicional naquele caso específico, apesar de reconhecer a oportunidade de aprimorar os critérios de seleção amostral e considera pertinente avaliar a implementação da recomendação no processo de aperfeiçoamento contínuo de seus controles.

11.4. Embora o Banco sustente que as Propostas de Renegociação de Dívida (PRD) estejam sujeitas a controles operacionais de primeira linha e que os Testes de *Compliance* de Produto (TCP) constituam mecanismo adicional e independente de segunda linha, a ausência de critérios objetivos relacionados à materialidade financeira das operações pode limitar a capacidade do processo de

conformidade de fornecer segurança razoável de que operações com maior potencial de impacto patrimonial estejam adequadamente contempladas na seleção amostral.

11.5. O normativo 3901-04-01, em seu item 4.2.3, não explicita como se dá a seleção das amostras para teste de conformidade de renegociação de dívidas, fixando como critério apenas as diferentes modalidades de renegociação: assunção e extra-SIAC, base legal, composição/confissão, PAR (Proposta de Ajuste de Reembolso) + Renegociação Sem Prorrogação, Prorrogação; e indicando apenas o respectivo quantitativo da amostra para cada modalidade (Evidência 34, p. 2-3). Não é explicitado, portanto, como são selecionadas as PRD que comporão a amostra de verificação de conformidade de cada modalidade de renegociação de dívidas.

11.6. A redução do quantitativo de operações pendentes de registro constitui indício favorável da efetividade das medidas implementadas, mas não afasta a oportunidade de aperfeiçoamento dos controles, especialmente porque ainda subsistem operações em situação de pendência. Nesse contexto, a recomendação busca fortalecer os processos de supervisão e monitoramento, de modo a reduzir o risco de permanência prolongada de instrumentos sem a devida regularização registral, razão pela qual deve ser mantida.

12. Em relação à cessão de créditos, cumpre informar que o Banco contratou uma Consultoria que apontou múltiplos riscos associados ao processo. Da mesma forma, o Comitê de Auditoria do BNB identificou diversos riscos ao Banco, referentes à cessão de créditos.

12.1. Consoante exposição de motivos integrante da PAA 2024/955-038-01, o BNB possui uma carteira de ativos não performados da ordem de R$ 20 bilhões, sendo cerca de R$ 14 bilhões com Fonte FNE e R$ 6 bilhões em operações cuja fonte são Recursos Internos ou que, embora originadas de outras fontes, já foram contabilizadas como Recursos Internos.

12.2. Diante do caráter embrionário de institucionalização do mecanismo, a unidade técnica procederá, fundamentada em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, a avaliação pormenorizada acerca da conveniência e oportunidade de propor processo específico de fiscalização sobre o objeto.

12.3. Reforça essa posição os pontos de atenção indicados pelo Comitê de Auditoria do Banco, que, diante dos eventos de riscos atinentes ao processo de cessão de créditos, recomendou ao Banco a adoção de medidas complementares, como revisão jurídica de cláusulas contratuais, atualização normativa interna para definir alçadas decisórias, responsabilidades das áreas envolvidas no processo de cessão de crédito, implementação de planos de contingência e capacitação das equipes envolvidas, digitalização e automação dos processos, bem como previsão de cláusulas contratuais protetivas.

13. No que tange à celebração de Acordos Judiciais e Extrajudiciais processados e aprovados pelas alçadas competentes, formalizados com tempestividade, eficiência e eficácia, e em conformidade com os normativos do BNB, a equipe de auditoria realizou procedimentos de verificação em uma amostra de 32 PRD e não encontrou achados referentes à aprovação desses acordos. Apesar disso, a impropriedade atinente ao atraso no registro cartorário do aditivo ao instrumento de crédito denota falha na supervisão da atuação da agência por parte da respectiva Superintendência Estadual, razão pela qual foi indicada a necessidade de realização de recomendação ao BNB.

14. Por fim, em matéria de Fiscalização Jurídica Terceirizada, a estrutura atual das Gerências de Contencioso (CONAJ) foi considerada insuficiente para acompanhar o volume de processos sob responsabilidade de terceiros (78,5% da carteira global). O descumprimento de prazos para visitas gerenciais e a carência de automação na integração de sistemas (S702) prejudicam o controle e aumentam os riscos de perdas financeiras.

14.1. Ficou evidenciado que a gestão e fiscalização dos serviços jurídicos prestados por advogados e escritórios de advogados contratados está sendo gradativamente transferida para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado, unidade criada recentemente.

14.2. Embora o BNB possua ferramentas operacionais, no que concerne ao monitoramento, foi identificada a inexistência de indicadores de desempenho (KPI) formalizados para avaliar a eficiência e a economicidade dos processos de cobrança judicial e extrajudicial, prejudicando a tomada de

decisão gerencial.

15. Diante de todo exposto, acolho as propostas da unidade técnica no sentido de:

i) recomendar ao Banco do Nordeste: a) aperfeiçoar seu processo de instrução de autorizações de cobrança judicial de forma a prevenir falhas na instrução, inconsistências documentais e não atualização tempestiva dos sistemas; b) revisar normativo interno, de forma a estabelecer o critério por faixa de valores para a seleção da amostra de propostas de renegociação de dívidas, que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto; c) aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado em normativo interno; d) normatizar e implementar mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em função destas falhas;

ii) determinar ao Banco do Nordeste: apresentar Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma; e

iii)dar ciência ao Banco do Nordeste que foram identificadas 43 operações de crédito em que as autorizações de cobrança judicial extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos normativos estabelecidos, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual

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 7 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2781/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.058/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), com enfoque nos procedimentos operacionais e na sistemática de trabalho adotada pelo banco, referentes à recuperação de seus créditos, bem como no provisionamento para perdas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aliado ao elevado montante de créditos inadimplentes de citado o fundo constitucional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei

8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União em:

9.1. determinar ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação para a conclusão da migração da gestão e fiscalização das carteiras de processos jurídicos terceirizados, das Gerências de Contencioso e Assessoria Jurídica (CONAJ) para o Ambiente de Contencioso Jurídico Terceirizado (CONTERC), bem como da implementação do Sistema RADAR (S689), e respectivo cronograma, migração que se encontra em andamento, conforme indicado pelo BNB no item 7 do Ofício 2026/648-036, de 19/2/2026;

9.2. recomendar ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:

9.2.1. aperfeiçoe/aprimore seu processo de instrução de ACJ, de forma a prevenir falhas na instrução das ACJs, inconsistências documentais e ausência de atualização tempestiva dos sistemas;

9.2.2. revise o normativo 3901-04-01, de forma a estabelecer, para a seleção da amostra de Propostas de Renegociação de Créditos (PRD) que serão submetidas a Teste de Compliance de Produto (TCP), o critério por faixa de valores;

9.2.3. adote providências visando aprimorar o acompanhamento, por parte das Superintendências Estaduais com o suporte do Ambiente de Recuperação de Crédito, da efetivação do registro cartorário do Aditivo ao instrumento de crédito, conforme preconizado no normativo 3109-02-01, Nota 1.c e Nota 2, bem como no tópico “Ressalvas dos Instrumentos de Crédito” do normativo 1104-05-01;

9.2.4. normatize e implemente mecanismos de mensuração por indicadores nos processos de cobrança extrajudicial/judicial, de forma a aferir/evidenciar, em ações de recuperação de créditos, falhas a exemplo da perda de prazo/prescrição/decadência, bem como valores levados a prejuízo em função destas falhas;

9.3. dar ciência ao Banco do Nordeste, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 que foram identificadas 43 operações de crédito em que as ACJs extrapolaram o limite de 149 dias corridos para o ajuizamento das ações de cobrança judicial, evidenciando fragilidades no cumprimento dos prazos estabelecidos no Manual de Procedimentos - Recuperação de Crédito (3109), com as disposições do subitem 9 do 3109-04-04 - Supervisão de Prazos de ACJ, e indicando a necessidade de aprimoramento dos controles operacionais e da qualidade da instrução processual;

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações contidas nesta deliberação; e

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2781-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado
TC 000.027/2025-1
Natureza: Relatório de Monitoramento.
Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃOS 1.787/2017 E 956/2024, AMBOS DO PLENÁRIO. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE. MINISTÉRIO DA SAÚDE. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DELIBERAÇÕES. AVANÇOS NA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL, NO RESSARCIMENTO INTERFEDERATIVO E NO SUPORTE TÉCNICO AO PODER JUDICIÁRIO. SUPERVENIÊNCIA DAS TESES FIRMADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS TEMAS 6, 500 E 1.234, DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO DAS DEMANDAS JUDICIAIS. PERSISTÊNCIA DA JUDICIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS JÁ INCORPORADOS AO SUS. NOVO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. DETERMINAÇÕES PARA ENVIO DE INFORMAÇÕES. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir o relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 57-59):

“**Introdução**

1. O TCU realizou auditoria operacional em 2015 com o intuito de avaliar o perfil, o volume e o impacto das ações judiciais na área da saúde, bem como investigar a atuação do Ministério da Saúde e de outros órgãos e entidades dos três poderes para mitigar os efeitos negativos da judicialização nos orçamentos e no acesso dos usuários à assistência à saúde (RA 009.253/2015-7, que resultou no Acórdão 1.787/2017-TCU–Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

2. Durante a Auditoria Operacional de 2015 (TC 009.253/2015-7), foi constatado que não havia gerenciamento de dados essenciais para o controle das demandas judiciais em saúde pelo Ministério da Saúde (MS), tais como o nome e o Cadastro de Pessoas Física (CPF) dos beneficiários, número da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) dos advogados, código do Conselho Regional de Medicina (CRM) dos médicos prescritores, a lista de itens mais demandados judicialmente, quais itens possuíam ou não registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), quais itens foram ou não submetidos à análise da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) e quais pertenciam ou não às políticas do SUS. Os dados existiam apenas nos processos físicos autuados pelo Ministério, o que inviabilizava um controle gerencial mais qualificado sobre as ações judiciais de saúde.

3. Em resumo, a ausência de sistemas automatizados para o controle de demandas judiciais de saúde pelo MS foi apontada como um dos principias problemas encontrados, o que resultava em morosidade, desperdício de recursos, falta de transparência e dificuldades na gestão das demandas judiciais em saúde. Essa situação prejudicava a eficiência, efetividade e economicidade da autuação do MS, impactando sobremaneira o orçamento destinado às políticas do SUS.

4. Por sua vez, o TC 034.546/2018-9 tratou do Monitoramento inicial do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, que verificou as ações do Ministério relativas ao referido acórdão. À época do Monitoramento, a instrução à peça 44 do TC 034.546/2018- 9 apurou que 77,77% de suas deliberações se encontravam em implementação ou parcialmente implementada e 22,22% como não implementadas ou não cumpridas, àquela data (5/11/2020), tendo o Acórdão 3.036/2020-TCU-Plenário chancelado tal constatação e determinado a continuidade das apurações. Ademais, foi identificada a necessidade de realização de fiscalização do tipo Relatório de Monitoramento (RMON), prevista no art. 4º, inciso V, da Portaria Segecex 27/2009, em vista da necessidade de trabalhos de campo para a continuidade da verificação do atendimento das deliberações proferidas no âmbito do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário.

5. Além disso, outro processo neste Tribunal abordou o tema da judicialização. O TC 035.851/2016-3 tratou de Representação acerca de desperdício advindo de vencimento e subaproveitamento de medicamentos e insumos adquiridos pelo Ministério em decorrência de demandas judiciais. A apreciação dessa Representação gerou o Acórdão 956-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que também é objeto do presente Monitoramento.

6. Dessa forma, o presente monitoramento (RMON 000.027/2025-1), visa monitorar as determinações e/ou recomendações feitas ao Ministério da Saúde no Acórdão 956/2024-TCU-Plenário (035.851/2016-3), bem como as deliberações ainda pendentes de cumprimento provenientes do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário de relatoria do Min. Bruno Dantas (item 'e' do Acórdão 3036/2020-TCU-Plenário) (009.253/2015-7).

Visão Geral do Objeto

7. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 196, que ‘a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas’. O direito à saúde deve ser promovido por meio de políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 196). Contudo, a concretização desse direito no Brasil enfrenta diversos obstáculos, como as disparidades regionais, as deficiências na governança, a gestão ineficiente de recursos e o subfinanciamento persistente do Sistema Único de Saúde (SUS) (Ventura, 2010).

8. Esses obstáculos culminam na dificuldade do Estado em assegurar a oferta de serviços de saúde de forma adequada, principalmente para os tratamentos de alta complexidade, como medicamentos de alto custo, cirurgias, transplantes, órteses, próteses, internações, entre outros. Esse cenário contribui para o crescimento do número de demandas judiciais que impõem ao Estado a obrigação do fornecimento desses serviços, processo conhecido como judicialização da saúde.

9. A judicialização da saúde tem se tornado uma alternativa para cidadãos e organizações não governamentais como forma de assegurar o fornecimento de tratamentos, medicamentos ou procedimentos médicos, quando o direito à saúde foi desrespeitado ou não atendido. O indivíduo ou um grupo de indivíduos recorrem ao Poder Judiciário para obtenção de serviços específicos de saúde.

10. Garantir que todas as pessoas tenham um acesso justo e igualitário aos serviços de saúde é um grande desafio. Quando se debate sobre a judicialização da saúde é preciso entender de que maneira ela impacta na forma como o governo decide investir e distribuir os recursos públicos, tanto para o atendimento direto à população quanto para a pesquisa científica. Além disso, esse debate envolve a necessidade de usar as novas tecnologias e descobertas médicas de maneira inteligente e equilibrada, levando em consideração as regras de patentes e de propriedade intelectual.

11. Diante desse cenário complexo, fica evidente a necessidade de organização da administração pública, tendo em vista que a ampliação da atuação do sistema de justiça no acesso à assistência à saúde tem repercussões de grande impacto sobre a gestão pública, influenciando na tomada de decisão dos gestores públicos.

12. Apesar dos desafios, muitos especialistas e estudiosos do assunto acreditam que essa forte ligação entre o acesso à Justiça e o direito à saúde pode trazer benefícios a longo prazo. A pressão exercida pelas decisões judiciais acaba obrigando o Estado a assumir suas responsabilidades de forma

mais séria. Com isso, o governo se vê forçado a melhorar sua organização interna, desenvolvendo métodos mais adequados e eficientes para avaliar, comprar e distribuir os medicamentos e tratamentos em toda a rede pública de saúde (Baptista, 2009).

13. De qualquer forma, a judicialização da saúde gera um impacto relevante no orçamento da saúde, além de impactar o planejamento e a organização da gestão pública, tendo em vista que as decisões judiciais impõem ações imediatas que desconsideram o planejamento das políticas públicas de saúde. Situação que pode afetar a eficiência alocativa de recursos, a previsibilidade orçamentária e a incorporação tecnológica. Ademais, a priorização do direito individual ao coletivo pode interferir na equidade, na coordenação do cuidado e na sustentabilidade financeira do SUS, sendo, assim, um desafio conciliar a proteção judicial, a racionalidade técnica e a viabilidade do sistema de saúde pública (Coutinho, 2026).

14. Atualmente, o valor de gastos anuais com a judicialização, referente ao ano de 2025, totalizou R$ 1,98 bilhão, conforme Figura 2, enviada pelo DJUD (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45, p.6)

15. Com relação aos gastos nos estados, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplica (Ipea) mostrou que 33% dos gastos estaduais com medicamentos foram oriundos de demandas judiciais, o que representa um terço dos gastos no ano de 2023 (Vieira, 2025).

16. Outra consequência importante seria a concentração geográfica e jurisdicional, já que a maioria das ações provêm da Justiça Estadual, e sua distribuição é fortemente heterogênea. Isso resulta em uma dispersão desigual que sugere influência de diversos fatores, como a organização do sistema de justiça, a capacidade socioeconômica da população e a organização local dos serviços de saúde (Diagnóstico Judicialização da Saúde Pública e Suplementar, CNJ, 2025).

17. Sendo assim, a judicialização tem contribuído com a fragilização das políticas de saúde, gerando um impacto social significativo. Esse impacto pode resultar na falta de garantia de acesso a bens e serviços de saúde, especialmente para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Isso acontece porque, ao direcionar uma parcela considerável do orçamento da assistência farmacêutica por meio de decisões judiciais, restam menos recursos financeiros disponíveis para ampliar o acesso a medicamentos de forma geral para a população (Vieira, 2025).

Decisões do Supremo Tribunal Federal

Tema 1234 STF: Regras para fornecimento de medicamentos pelo SUS (2024)

18. Diante do problema da judicialização da saúde, no ano de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou jurisprudência no tema com o objetivo de tornar mais eficiente o julgamento das ações que visem a entrega de medicamentos pelo SUS e melhorar o uso do dinheiro público em saúde. O Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Luís Roberto Barroso defendem, em voto conjunto, que é importante garantir a eficiência das políticas públicas, como explicitado no trecho:

Como os recursos públicos são limitados, é necessário estabelecer políticas e parâmetros aplicáveis a todas as pessoas. Não é viável ao poder público fornecer todos os medicamentos solicitados. A judicialização excessiva gera grande prejuízo para as políticas públicas de saúde, comprometendo a organização, a eficiência e a sustentabilidade do SUS. (https://futurodasaude.com.br/decisao-stf-judicializacao-medicamentos/)

19. O julgado estabeleceu critérios para a definição da competência jurisdicional e responsabilidade de custeio, baseada no valor do custo do tratamento para o fornecimento de medicamentos incorporados ao SUS. De regra, os municípios não respondem mais pelas ações judiciais que envolvam medicamentos não incorporados. O Município só será responsável se houver pactuação na Comissão Intergestora Bipartite (CIB) do respectivo estado definindo eventual responsabilidade de seus municípios (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, 2025).

20. Com a decisão do Tema 1234, ficou definido que os medicamentos não incorporados ao SUS, mas com registro na Anvisa, devem tramitar pela Justiça Federal, quando o valor anual do tratamento for igual ou superior a 210 salários-mínimos. Nesses casos, os medicamentos serão custeados integralmente pela União. Abaixo desse valor, a competência será da Justiça Estadual.

Quando os custos forem entre 7 e 210 salários-mínimos, haverá ressarcimento da União de 65% das despesas decorrentes de condenações dos estados e dos municípios, sendo esse percentual de 80% para medicamentos oncológicos. Valores abaixo de 7 salários-mínimos, o custeio será exclusivo do estado e a União não ressarcirá nenhum valor. A regra é válida para as ações iniciadas após a publicação da decisão (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, 2025).

21. No caso de medicamentos incorporados e ainda não disponibilizados pelo SUS, a competência de fornecimento será definida via Comissão Intergestora Tripartite (CIT), pois devem ser consideradas as responsabilidades de aquisição, financiamento e dispensação definidas na política do SUS. Enquanto não for pactuado na CIT, não há definição de quem é o responsável financeiro e a competência será definida pelo valor do tratamento (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, 2025).

22. Além disso, o Plenário do STF validou acordo construído no âmbito de comissão de representantes da União, dos estados e dos municípios para facilitar a gestão e o acompanhamento dos pedidos de fornecimento de medicamentos pelo SUS. O acordo prevê a criação de uma plataforma nacional, por meio da qual todos os pedidos de medicamento devem ser feitos, o que reunirá todas as informações sobre demandas de medicamentos. Esses dados serão compartilhados com o Poder Judiciário e permitirá a definição das responsabilidades entre os entes da federação, além de melhorar a atuação dos magistrados.

23. Além disso, no Tema 1234 ficou definido que, na determinação judicial de fornecimento do medicamento, o magistrado deverá estabelecer que o valor de venda do medicamento seja limitado ao preço com desconto, proposto no processo de incorporação na Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), ou ao valor já praticado pelo ente em compra pública, adotando-se aquele que seja identificado como menor valor, tal como previsto na parte final do art. 9º na Recomendação CNJ 146, de 28.11.2023, do CNJ (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, 2025).

24. Com relação a negativa das vias administrativas, o tema estabeleceu que, nos termos da jurisprudência vinculante firmada pelo STF, a qual vincula também a própria Administração Pública em todas as suas esferas, o pleito judicial para fornecimento de medicamentos somente se configura após o cumprimento de requisitos administrativos prévios por parte do ente público competente.

25. Nesse sentido, a Administração deve, ao negar o fornecimento de determinado medicamento, fazê-lo de forma devidamente motivada, explicitando os fundamentos da decisão administrativa ao paciente ou ao seu representante legal, bem como ao profissional prescritor. Ademais, é imperativo que o ente público, ao comunicar a negativa, indique substituto terapêutico já incorporado ao SUS, quando existente, de modo a assegurar que o cidadão não fique desassistido e que a via judicial não seja utilizada como primeiro recurso quando houver alternativa terapêutica disponível no âmbito do SUS.

26. Cumpre destacar, ainda, que nos casos em que a incorporação do medicamento pleiteado estiver pendente de análise ou tenha sido objeto de recomendação favorável de incorporação pela Conitec, o ente público deverá, adicionalmente, informar ao cidadão o tempo decorrido em relação ao prazo previsto para a efetivação da incorporação de tecnologias em saúde após decisão favorável, conforme o art. 19-R da Lei 8.080/1990. Com o intuito de evitar o risco de judicialização desnecessária, com potencial impacto financeiro e orçamentário para o Poder Público (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, 2025).

27. A partir da decisão do Tema 1234 pelo STF (RE 1.366.243), ficou estabelecida a Súmula vinculante 60:

O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral (RE 1.366.243). (Súmula vinculante 60)

<u>Tema 6 STF: Critérios de fornecimento de medicamentos não incorporados (2024)</u>

28. O Tema 6 do STF estabeleceu requisitos mínimos para que os medicamentos sejam

fornecidos por meio de decisão judicial. O STF decidiu que, como regra, o poder judiciário não pode determinar que o Estado forneça medicamentos que não estão na lista oficial do SUS, independentemente do seu preço. Nos casos excepcionais, os medicamentos não incorporados, mas com registro na Anvisa, devem observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6, conforme a Súmula Vinculante 61:

A concessão judicial de medicamento registrado na ANVISA, mas não incorporado às listas de dispensação do Sistema Único de Saúde, deve observar as teses firmadas no julgamento do Tema 6 da Repercussão Geral (RE 566.471). (Súmula vinculante nº 61)

29. No julgamento do Tema 6, o STF admitiu a possibilidade excepcional de concessão judicial de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS. Nesse caso, a concessão judicial está condicionada ao cumprimento cumulativo de requisitos específicos, cuja comprovação é de responsabilidade do autor da ação. Os requisitos estabelecidos são os seguintes:

(a) negativa de fornecimento na via administrativa;

(b) ilegalidade do ato de não incorporação pela Conitec, ausência de pedido de incorporação ou mora na apreciação, nos prazos dos arts. 19-Q e 19-R da Lei 8.080/1990 e do Decreto 7.646/2011;

(c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos;

(d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, de eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, respaldadas por ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise;

(e) imprescindibilidade clínica, comprovada mediante laudo médico fundamentado; e

(f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

30. Esses critérios visam assegurar que a concessão judicial de medicamentos fora das listas do SUS ocorra de forma excepcional e fundamentada, respeitando a equidade no acesso aos serviços de saúde.

31. Ressalta-se que a decisão sobre a inclusão de um medicamento na lista do SUS deve ser feita pela Conitec, que possui conhecimento especializado para avaliar a eficácia, segurança e custo-benefício de um remédio. Nesse contexto, ao se deparar com pedido dessa natureza, o juiz deverá examinar de forma fundamentada os motivos que levaram à Conitec a não incluir o medicamento pleiteado nos protocolos e listas oficiais do SUS, bem como as razões que embasaram a negativa administrativa proferida pelo órgão público competente, e verificar se a decisão da Administração se encontra respaldada em critérios técnico-científicos.

32. Sendo assim, é imperativo que o magistrado busque subsídio técnico especializado, devendo consultar o Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário (Natjus), sempre que disponível na respectiva jurisdição, ou entes ou pessoas com conhecimento técnico na área, a fim de obter parecer técnico independente que permita uma análise adequada da real necessidade do medicamento pleiteado e da eventual existência de alternativas terapêuticas já disponíveis no SUS. Na hipótese de o magistrado decidir pela concessão do medicamento, deverá oficiar aos órgãos competentes para que avaliem a possibilidade de incorporação do referido fármaco às listas oficiais do SUS, contribuindo, assim, para a universalização do acesso ao tratamento e para a racionalização das políticas de assistência farmacêutica (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, Brasília, 2025).

33. Além disso, o tema 1234 tratou das prescrições de medicamentos *off label*, assim entendidas as prescrições de medicação para uso, dosagem, faixa etária, indicação ou forma de aplicação do tratamento diferente do aprovado no registro da Anvisa. Nesses casos, os medicamentos *off label* sem Protocolo Clínico e Diretriz Terapêutica (PCDT) são tratados como medicamento não incorporado, sujeitando-se às mesmas regras procedimentais.

34. Portanto, os desdobramentos relacionados aos Temas 6 e 1.234 promoveram uma significativa redefinição das competências no âmbito interfederativo, dos critérios utilizados para a responsabilização dos entes da federação, das regras aplicáveis ao ressarcimento entre os entes envolvidos e da exigência de observância dos protocolos técnicos e das evidências científicas como

condicionantes para o atendimento das demandas judiciais em saúde. Essas mudanças no cenário jurisprudencial impõem ao Ministério da Saúde a necessidade de constante atualização e adaptação de suas estratégias e fluxos institucionais.

Tema 500 STF: Fornecimento judicial de medicamentos sem registro na Anvisa

35. No julgamento do Tema 500 da repercussão geral, o STF estabeleceu que o Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais e que a ausência de registro na Anvisa impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. Essa decisão reforça a centralidade do processo regulatório sanitário para a dispensação de fármacos no âmbito do SUS.

36. Não obstante, o STF admitiu, em caráter excepcional, a possibilidade de concessão judicial de medicamento sem registro sanitário na hipótese de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido de registro, entendida como prazo superior ao previsto no art. 12, § 3º, da Lei nº 6.360/1976, com redação dada pela Lei 13.411/2016, desde que cumulativamente preenchidos três requisitos: (I) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil, ressalvada a dispensa dessa exigência no caso de medicamentos órfãos destinados ao tratamento de doenças raras e ultrarraras; (II) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação sanitária no exterior, o que confere ao fármaco um grau mínimo de segurança e eficácia reconhecido internacionalmente; e (III) a inexistência de substituto terapêutico com registro vigente no Brasil, evidenciando que o paciente não dispõe de alternativa medicamentosa registrada.

§ 3º Ressalvado o disposto nos arts. 17-A, 21 e 24-A, o registro será concedido no prazo máximo de noventa dias, a contar da data de protocolo do requerimento, salvo nos casos de inobservância, por parte do requerente, a esta Lei ou a seus regulamentos. (Lei 13.411/2016, art. 12, § 3º)

37. Por fim, a Corte Suprema determinou que as ações judiciais que demandem o fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão, necessariamente, ser propostas em face da União, uma vez que compete ao ente federal, por intermédio da referida agência reguladora, a atribuição constitucional e legal de proceder à análise e à concessão do registro sanitário de medicamentos em território nacional (Guia Prático para os temas 6 e 1234, CNJ, Brasília, 2025).

Plataforma Nacional

38. A Plataforma Nacional de Saúde é um sistema desenvolvido para centralizar, em âmbito nacional, as demandas judiciais relacionadas ao acesso e à aquisição de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A ferramenta tem como principal objetivo organizar, dar transparência e racionalizar a judicialização da saúde no Brasil, além de facilitar a definição de responsabilidades entre União, estados e municípios.

39. A criação da plataforma foi determinada pelo STF no julgamento que deu origem ao Tema 1.234 da repercussão geral, concluído em 2024. O sistema foi desenvolvido e testado por uma equipe técnica do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) e seguiu as diretrizes fixadas pelo grupo gestor do STF, com a colaboração dos entes federativos (https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-para-apresentar-a-plataforma-nacional-de-saude/, acesso em 8/6/2026).

40. O sistema será integrado a diversas bases de dados do MS e do Conselho Federal de Medicina (CFM). Ao se registrar o medicamento solicitado, a plataforma informará a política pública vigente para sua aplicação, se o medicamento está ou não incluído nas listas do SUS, o custo unitário e anual do item e qual ente federativo será responsável pelo pagamento.

41. A Plataforma funcionará como porta de entrada para as demandas judiciais em saúde, ou seja, será um filtro para verificação dos requisitos mínimos e informações para uma gestão mais organizada e confiável. Apresentará interfaces específicas para diferentes perfis de usuários: médicos, responsáveis pelo registro das solicitações e prescrições e integrantes do Judiciário (juízes, promotores e defensores públicos), que poderão monitorar as solicitações e exercer o controle judicial, quando necessário (Reunião DJUD/SE/MS, 6/3/2026, peça 53)

42. Além disso, a Plataforma permitirá a centralização nacional das demandas de medicamentos via SUS; prevenção de fraudes, por meio do registro de prescrições e do rastreamento de médicos, advogados e pacientes com indícios de irregularidades; redução de duplicidades de

pedidos; transparência e maior controle sobre prescrições sistemáticas que possam indicar favorecimentos; definição mais clara de responsabilidades entre os entes federativos; redução da judicialização da saúde, com organização prévia das demandas antes da chegada ao Ministério da Saúde e ao Judiciário; aprimoramento da governança colaborativa entre Judiciário, Executivo, agências reguladoras e conselhos profissionais (Reunião DJUD/SE/MS, 6/3/2026, peça 53).

43. Em reunião realizada com representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram apresentadas informações acerca do estágio de desenvolvimento e das perspectivas de implementação da Plataforma Nacional de Saúde. Conforme exposto na reunião, quando a Plataforma estiver concluída, o prontuário médico será o ponto inicial do fluxo, em que o médico responsável realizará a prescrição diretamente no ambiente da ferramenta. Além da funcionalidade de prescrição, a Plataforma terá módulos de gestão de estoque, de modo a permitir controle mais efetivo dos medicamentos disponíveis no âmbito das estruturas de saúde envolvidas. O acesso à Plataforma não se limitará aos profissionais de saúde, uma vez que os magistrados também poderão utilizá-la como canal de comunicação com os médicos, possibilitando o acompanhamento dos deferimentos judiciais de forma integrada e transparente.

44. No que se refere à questão dos preços dos medicamentos judicializados, foi destacado que, atualmente, essas informações se encontram dispersas, dificultando o controle e a padronização das aquisições. A Plataforma terá como objetivo centralizar tais informações, reunindo dados sobre os preços praticados e organizando as atas de registro de preços. Essa centralização representará um avanço na organização da judicialização da saúde, contribuindo para maior racionalidade no processo de aquisição.

45. Foi destacado que o CNJ instituiu o Comitê de Governança da Plataforma Nacional de Saúde, que é responsável em promover a governança na judicialização da saúde, conforme a Portaria Presidência CNJ, 70 de 2 de março de 2026. Para o pleno funcionamento da Plataforma, será necessária a adesão dos médicos e das Secretarias Estaduais de Saúde, o que representa um dos principais desafios a serem superados no processo de implementação.

46. O modelo de governança previsto será compartilhado e colaborativo, envolvendo o Poder Judiciário, o MS e as secretarias estaduais e municipais de saúde. A Plataforma funcionará como um acesso único com informações centralizadas sobre prescrição, preços e entrega dos medicamentos, o que promoverá um controle mais efetivo das prescrições e do acompanhamento posterior à entrega dos medicamentos.

47. Foi ressaltado que, para a continuidade do desenvolvimento da Plataforma, foi necessária uma estruturação de dados no âmbito do Ministério da Saúde, uma vez que diversas informações relevantes se encontram distribuídas entre diferentes instâncias e bases de dados, incluindo o próprio MS, a Anvisa, a Conitec, os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) e as secretarias estaduais e municipais de saúde. O maior ganho esperado com a Plataforma, será a unificação e estruturação dessas informações, além da melhoria na quantificação dos custos da judicialização da saúde.

48. No tocante à participação do MS no processo, foi informado que o Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD) acompanha as reuniões promovidas pelo CNJ nos estados e mantém interlocução com os juízes, no âmbito do acordo interfederativo decorrente das decisões do STF.

49. Os testes da Plataforma ainda serão realizados e seguirão uma metodologia gradual. Está previsto que os testes sejam conduzidos primeiramente para um grupo específico de medicamentos especializados, abrangendo o formulário de prescrição médica e a participação de dois tipos de secretaria de saúde: uma que já possua sistema próprio de prescrição e outra que não disponha dessa infraestrutura. A lógica adotada prevê que o sistema local possa ser integrado à Plataforma, enquanto os entes que não dispõem de sistema próprio não precisarão desenvolver um para participar. A realização desses testes está prevista para ocorrer ainda no corrente ano.

50. Na fase inicial, a adesão será facultativa, com perspectiva de tornar-se obrigatória no

futuro. A implementação em caráter nacional está prevista para uma etapa posterior, após a consolidação das fases iniciais de teste (Reunião representantes do CNJ, 26/3/2026, peça 55).

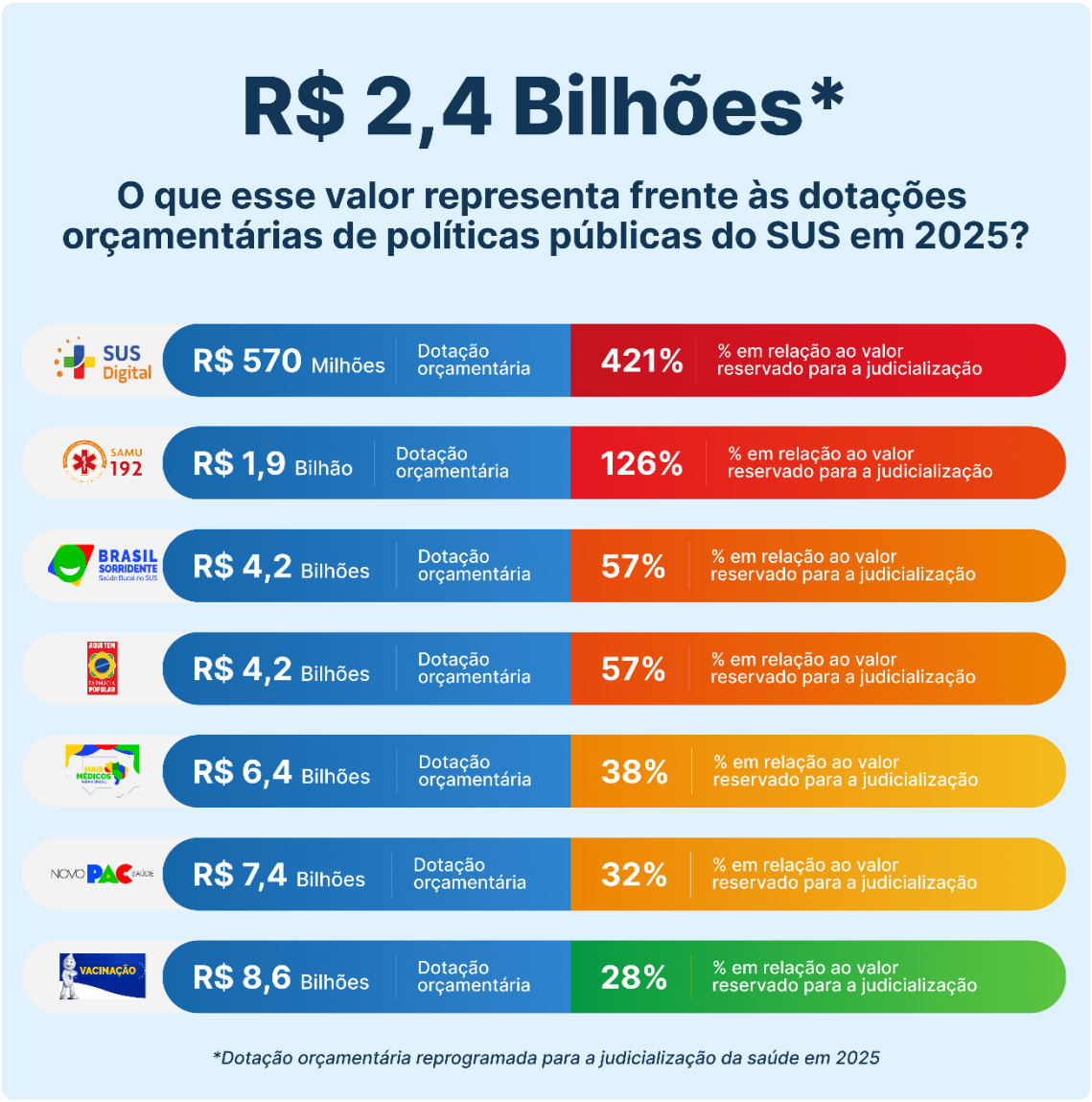
51. Assim, a Plataforma Nacional de Saúde representará um marco na gestão das demandas judiciais por medicamentos no Brasil. Ao reunir, em um único ambiente digital, informações clínicas, orçamentárias e jurídicas, o sistema deve contribuir para uma atuação mais eficiente, transparente e coordenada entre os Poderes e os entes federativos. Embora ainda não tenha sido possível avaliar como será a interface entre os atores envolvidos.

Materialidade da judicialização da saúde

52. Conforme informações prestadas pelo MS em 2025, o orçamento reservado no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) daquele ano para atender às demandas de judicialização individual na saúde, alocado pelas Secretarias Finalísticas, foi no valor de R$ 2,4 bilhões. Segundo o órgão, esse montante estimado supera a dotação orçamentária destinada ao SUS Digital, que é de R$ 570 milhões, e ao Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), que conta com R$ 1,9 bilhão (peça 36, p.7).

53. Além disso, o valor reservado para a judicialização individual em 2025, correspondeu a mais da metade dos recursos previstos para o Programa Brasil Sorridente e para o Programa Farmácia Popular, ambos com orçamento de R$ 4,2 bilhões. Quando comparado a outros programas de grande relevância no Sistema Único de Saúde (SUS), o orçamento da judicialização também apresenta uma representatividade significativa, como em relação ao Programa Mais Médicos, que dispõe de R$ 6,4 bilhões, ao Novo PAC Saúde, com R$ 7,4 bilhões, e ao Programa Nacional de Imunizações (PNI), que possui um orçamento de R$ 8,6 bilhões (peça 36, p.7), conforme Figura 1.

Figura 1: Comparação da dotação orçamentária para a judicialização da saúde com relação às dotações de outras políticas públicas do SUS, 2025



Fonte: Despacho DJUD/SE/MS, 16/10/2025, gráfico 3 (peça 36, p.7)

54. Os dados evidenciam que o cumprimento de decisões judiciais individuais consome volume expressivo de recursos públicos, em patamar comparável e, em alguns casos, superior aos recursos dispendidos em programas estruturantes do SUS, o que reforça a necessidade de revisão do modelo de financiamento, do gerenciamento do enfrentamento das causas da judicialização da saúde.

55. O Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD) informou que não dispõe de estoque nem de orçamento próprios para cumprir as determinações judiciais. Para atendê-las, é necessário recorrer à reserva de itens no almoxarifado e aos orçamentos das secretarias finalísticas, das quais depende de recursos para a aquisição dos medicamentos programados em suas áreas. Esse modelo de atuação compromete a execução de programas estratégicos de saúde, pois exige constantes reprogramações orçamentárias. Com isso, reduz-se a capacidade de resposta a demandas coletivas, uma vez que recursos originalmente planejados para políticas públicas amplas são redirecionados para o cumprimento de decisões individuais.

56. De acordo com a atualização dos gastos com a judicialização da saúde enviados pelo DJUD, o valor total empenhado referente ao ano de 2025 alcançou R$ 1,98 bilhões, valores que vem aumentando a cada ano, com o aumento de quase 57% em comparação ao ano de 2018, conforme demonstrado na Figura 2. O quadro reforça a necessidade de racionalização da judicialização, da melhoria da gestão, transparência e eficiência na utilização desses recursos (Despacho DJUS/SE/MS, 11/5/2026, peça 45, p.6).

Figura 2: Gastos totais com o cumprimento de decisões judiciais em saúde, 2026

ANO	DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHO	% EXEC.
2018	1.264.868.059,89	1.264.868.059,89	100%
2019	1.377.387.795,82	1.377.387.795,82	100%
2020	844.445.040,26	844.445.040,26	100%
2021	1.371.039.893,20	1.371.039.893,20	100%
2022	1.355.836.758,55	1.355.836.758,55	100%
2023	1.896.800.000,00	1.896.785.331,00	100%
2024	1.882.112.744,00	1.881.867.081,65	100%
2025	1.987.593.091,00	1.987.407.135,38	100%
2026	2.150.000.000,00	614.342.153,00	29%

Fonte: Despacho DJUS/SE/MS, 11/5/2026, dados da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), 24/4/2026 (peça 45, p.6)

Análise do atendimento das deliberações

57. Para conferir maior clareza e organização do relatório, os itens das deliberações monitoradas serão estruturados por eixos temáticos, de modo a agrupar conteúdos similares e facilitar a análise dos resultados.

Sistema informatizado para a gestão das demandas Judiciais da saúde

Acórdão 956/2024-TCU-Plenário: 9.2: 9.2.1 a 9.2.7 - Plano de ação e implementação do sistema

9.2. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento nos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, elabore plano de ação com vistas à implementação do Sistema de Demanda Judicial (SDJUD) ou outro que vier a substituí-lo, identificando as ações a serem adotadas, os seus responsáveis e os prazos para sua implementação, definindo, no mínimo, as características abaixo:

9.2.1. órgãos internos e externos envolvidos nas operações;

9.2.2. sistemas a serem interligados;

9.2.3. funcionalidades do sistema;

9.2.4. procedimentos e atividades a serem informatizadas, com detalhamento da sua interligação com sistemas existentes (ex: SEI, Sismat, Dlog, Sapiens, Siops, Catser/Catmat, Cmed);

9.2.5. forma da interface com pacientes e representantes;

9.2.6. integração com sistemas externos (ex: Anvisa, Receita e Poder Judiciário) e ações relacionadas para sua concretização;

9.2.7. integração com estados e municípios e ações relacionadas para sua concretização.

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: item 9.1.1 (primeira parte).

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 4º, 6º e 8º, II e III, da Resolução TCU 265/2014, que, em articulação com os demais órgãos envolvidos, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do controle administrativo sobre as ações judiciais referentes à saúde, bem como da eficiência, eficácia e economicidade dos procedimentos adotados para tratar o problema dos crescentes gastos com a judicialização da saúde:

9.1.1. rotinas permanentes de coleta, processamento e análise de dados relativos às ações judiciais de saúde, bem como rotinas de detecção de indícios de fraude, por meio do cruzamento de dados e da observação de padrões e inconsistências, podendo usar como referência o Sistema de Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS (S-Codes), adotado pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo;

58. A auditoria realizada em 2015 destacou que a judicialização da saúde, ao ser tratada com base em informações e provas contidas em processos judiciais isolados, impedia a adoção de uma racionalidade sistêmica no acesso a ações e serviços de saúde. Nesse contexto, foi apontada a necessidade de o gestor dispor de mecanismos eficazes de diagnóstico para a tomada de decisão e adaptação de estratégias baseadas em evidências. A sistematização de informações sobre as ações

judiciais permitiria identificar falhas de gestão, desperdícios de recursos públicos, prescrições inadequadas e indícios de fraude, contribuindo para o aperfeiçoamento administrativo.

59. Como exemplo de boa prática, o TCU apresentou o Sistema da Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo (S-CODES), implantado em 2010. O sistema permitia a classificação de itens, o registro de gastos, a criação de rotinas automatizadas para gestão de estoque, a inativação de dispensação em casos de não comparecimento, a geração de relatórios gerenciais, a comprovação de fornecimento e o planejamento de aquisições, possibilitando diagnósticos precisos sobre o perfil da judicialização no estado. A experiência demonstrou que a implementação de um sistema de gerenciamento é essencial para a melhoria da gestão, um planejamento eficiente, redução de custos e melhoria da transparência, favorecendo o controle social e a atuação dos órgãos de controle.

60. Diante desses benefícios, inicialmente, o item 9.1.1 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário recomendou a criação de rotinas permanentes de coleta, processamento e análise de dados relativos às ações judiciais de saúde. Em reforço, o Acórdão 956/2024-TCU-Plenário recomendou ao Ministério da Saúde a elaboração de plano de ação para a implementação de sistema de demanda judicial, ou solução equivalente, com a definição de ações, responsáveis e prazos. O plano deveria contemplar, no mínimo, a identificação dos órgãos internos e externos envolvidos, os sistemas a serem interligados, as funcionalidades do sistema, os procedimentos a serem informatizados, a forma de interface com representantes e pacientes, além da integração com órgãos externos e com entes estaduais e municipais (9.2, 9.2.1 a 9.2.7 Acórdão 956/2024-TCU-Plenário).

61. A ausência de um plano de ação estruturado, contendo as ações a serem adotadas, os seus responsáveis e os prazos para sua implementação, dificulta a capacidade de acompanhamento da evolução das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde em resposta às recomendações do Tribunal.

62. Sobre as iniciativas para a implementação de um sistema de gestão de demandas judiciais, o DJUD relatou que foi realizado um acordo firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) 126/2020 (peça 47). O acordo previa a entrega de um protótipo de modelo preliminar para o sistema até dezembro de 2022. Contudo, o modelo foi descontinuado durante a gestão anterior e, atualmente, não se encontra em funcionamento (peça 36, p.2).

63. Embora o departamento informe que a universidade se comprometeu a implementar melhorias no protótipo para posterior avaliação pelo DJUD e pelo Departamento de Informação e Informática do SUS (DATASUS/MS), não foi possível determinar o resultado dessa análise até o momento. O referido termo tinha como objetivo o apoio técnico e operacional no desenvolvimento de um banco de dados nacional, incluindo especificações, regras e procedimentos organizados para a equipe de judicialização, além de um protótipo funcional de ferramenta de cadastro, busca, exibição e controle de documentos e que o protótipo não será utilizado para a confecção do sistema (peça 36, p.2).

64. Dessa forma, com o intuito de ter algum controle gerencial sobre os processos referentes a judicialização, o departamento informou que utiliza a ferramenta *Redmine*, ferramenta adaptada para suporte estatístico. Entretanto, trata-se de uma solução integrante do portfólio de *softwares* homologados pelo DataSUS para uso geral no MS. O *Redmine* é alimentado de forma manual e funciona apenas como repositório de informações, não podendo ser considerado um sistema de demandas judiciais para fins de maior eficiência operacional, integração entre sistemas e atores envolvidos, padronização da gestão das demandas judiciais, redução de custos e riscos associados, ou seja, não poderia ser considerado para o atendimento das recomendações do TCU (peça 36, p. 3).

65. A ausência de um sistema automatizado no DJUD impacta diretamente na eficiência operacional das atividades desempenhadas pelo setor. O preenchimento manual do *Redmine* demanda maior tempo e esforço por parte dos responsáveis. Esse processo manual pode gerar atrasos, aumentar a probabilidade de erros e dificultar o acompanhamento e a gestão das informações.

66. Além disso, foi mencionada a necessidade de realização de ligações individualizadas para

contatar pacientes ou seus representantes. Esse método de comunicação, embora necessário, também contribui para a baixa eficiência operacional, uma vez que exige dedicação de tempo significativo para cada contato realizado. A falta de ferramentas automatizadas ou sistemas integrados que facilitem a comunicação e o gerenciamento de dados reflete diretamente na capacidade do setor de atender às demandas de forma ágil e eficaz.

67. O problema de acesso à informação também foi apontado em reunião com o CNJ, em que um dos pontos identificados como lacuna na atuação do DJUD foi o fato de que, atualmente, os magistrados não têm acesso às informações sobre o fluxo de cumprimento das decisões judiciais e do andamento dos processos dentro do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Apesar das dificuldades ainda existentes, foi reconhecida uma melhoria no diálogo entre os juízes e o Ministério da Saúde, que se tornou mais estreito nos últimos tempos (Reunião representantes do CNJ, 26/3/2026, peça 55).

68. Outro fator limitante identificado pelo departamento que impacta a construção do sistema informatizado foi a insuficiência do quadro de servidores. Na prática, apenas os coordenadores-gerais e a diretora estão formalmente lotados no departamento, inexistindo equipes técnicas e administrativas estruturadas para a execução adequada das atividades operacionais e analíticas. Esse cenário compromete a continuidade administrativa, uma vez que a substituição de cargos ocorre de forma precária, com designações cruzadas entre coordenadores, o que também implica problemas na segregação de funções. O departamento conta com apenas cinco servidores, responsáveis pela assinatura de todos os documentos emitidos, contando com o apoio de colaboradores terceirizados (Reunião DJUD/SE/MS 1/4/2026, peça 54).

69. O contexto de atuação do departamento, caracterizado pelo elevado volume de demandas, pela complexidade técnica e pela necessidade de cumprimento célere de decisões judiciais, exige uma estrutura organizacional compatível. Segundo o departamento, a configuração atual é insuficiente para garantir a eficiência e a continuidade das ações, podendo causar morosidade no atendimento judicial e comprometer a disponibilidade de corpo técnico para a estruturação do sistema informatizado, cuja implementação reduziria atividades manuais que exigem mais tempo para serem executadas (Despacho DJUD/SE/MS, 27/4/2026, peça 46). As dificuldades mencionadas corroboram com a necessidade da implementação do sistema.

70. Sob a perspectiva dos pacientes, de acordo com entrevista com representante de entidades de pacientes com doenças raras, foram relatadas falhas no fluxo atual de atendimento, atribuídas a problemas de organização e planejamento de gestão do MS. Foi apontado que a falta de estrutura gerencial informatizada resulta em desperdício de medicamentos, falta de economia e má administração de recursos.

71. Ademais, ausência de disponibilidade das informações torna o processo ‘invisível’ aos interessados, impossibilitando o acompanhamento do processo e estimativas de tempo para a entrega de medicamentos de uso contínuo. Atualmente, o acesso ao processo pelos representantes se dá apenas por via judicial e não pela via administrativa, o que dificulta o acesso às informações. (Entrevista Representante da Casa Hunter, 13/4/2026, peça 56).

72. Além disso, foram observadas dificuldades relacionadas à comunicação com os pacientes e seus representantes. Não há uma padronização nos canais de comunicação utilizados pelo departamento, o que resulta em mudanças frequentes conforme ocorrem alterações na gestão. Os meios de contato podem incluir ligações telefônicas e e-mails, mas não seguem um padrão estabelecido, o que pode dificultar o acesso às informações por parte dos interessados.

73. Essa situação reforça a necessidade de implementação de um sistema integrado que possa otimizar o registro de informações e que permita uma interface eficiente e padronizada com pacientes, seus representantes, membros do Poder Judiciário, médicos e outras instituições envolvidas. Um sistema informatizado poderia centralizar as informações, contribuir para a melhoria da eficiência operacional, reduzindo o tempo gasto em atividades manuais e aumentando a precisão e a qualidade dos serviços prestados, garantir maior transparência no acompanhamento dos processos e facilitar a comunicação entre as partes interessadas.

74. Outro fator relevante a ser considerado para a implementação de um sistema seria a necessidade do atendimento dos prazos para o cumprimento de decisão estipulados na Portaria GM/MS 7676/2025. Conforme o normativo, nos casos em que o medicamento já se encontra disponível, o prazo para o fornecimento é de até 20 dias, admitindo-se prorrogação por igual período, quando necessário. Para os processos de aquisição e respectiva entrega do medicamento, foram estabelecidos prazos específicos conforme a modalidade de contratação, sendo de até 165 dias para aquisições por meio de pregão; até 90 dias para contratação direta por dispensa de licitação, e até 130 dias para contratação direta por inexigibilidade de licitação. Nos casos de compra internacional, o procedimento de importação e desembaraço aduaneiro poderá ter o prazo acrescido em até 45 dias (art. 14 da Portaria GM/MS 7.676/2025).

75. Contudo, pode haver uma discrepância entre a norma e a realidade relatada por representantes de pacientes. Em entrevista, a representante da Casa Hunter relatou que o tempo médio para o cumprimento de decisões judiciais pode chegar a quase dois anos em casos de medicamentos importados. Segundo o relato, tais atrasos acarretam riscos graves, como o agravamento do quadro clínico dos pacientes, o compartilhamento indevido de medicamentos e o fracionamento de doses com posologia inferior à prescrita (Entrevista Representante da Casa Hunter, 13/4/2026, peça 56).

76. O DJUD informou que o tempo médio decorrido entre a entrada da decisão judicial no MS e a efetiva entrega do medicamento ao paciente apresenta elevada variabilidade, sendo influenciado pelas especificidades de cada determinação judicial e pela modalidade de cumprimento fixada pelo juízo. A entrega pode ocorrer por diferentes vias, como o fornecimento do medicamento em espécie ou por meio de depósito judicial, dependendo das circunstâncias do caso concreto. Nos casos em que é necessária a realização de procedimentos de aquisição, por contratação nacional ou importação, o tempo para o cumprimento é mais extenso, pois abrange etapas de análise técnica, autorização de despesa, contratação e logística de entrega. Por outro lado, quando a decisão judicial admite ou determina o cumprimento por meio de depósito judicial, o processo tende a ser mais célere, visto que não depende da conclusão integral do processo de aquisição pela Administração Pública (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

77. Nesse contexto, o DJUD informou que devido à multiplicidade de fatores envolvidos, como o tipo de obrigação fixada, a disponibilidade do produto no mercado e as particularidades de cada processo, não há possibilidade de estabelecimento de um tempo médio único e uniforme de cumprimento para todas as demandas judiciais (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

78. Dessa forma, conclui-se que o departamento não dispõe, atualmente, de meios viáveis para calcular o tempo médio de cumprimento das decisões judiciais em saúde, o que prejudica a verificação da efetiva observância dos prazos estipulados pela Portaria GM/MS 7.676/2025.

79. Esse cenário reforça a importância da implementação de um sistema informatizado, visto que viabilizará a contagem precisa do tempo transcorrido entre o recebimento da decisão no MS e a entrega do medicamento ao paciente, possibilitando a verificação do cumprimento dos prazos normativos e conferindo maior efetividade aos processos de cumprimento das demandas judiciais da saúde.

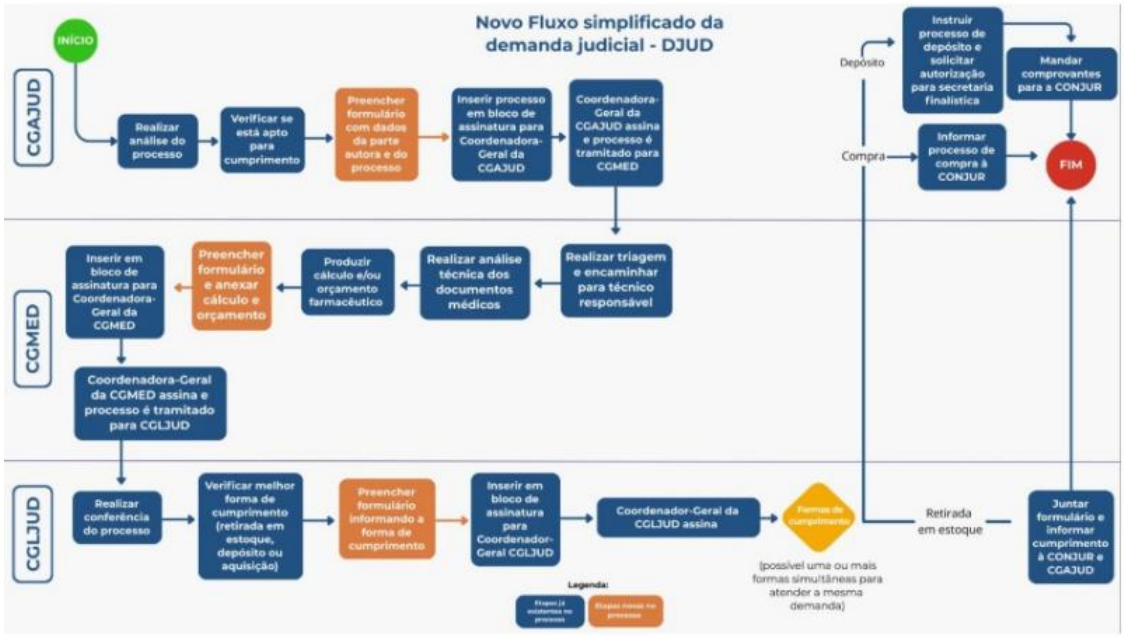
80. Atualmente, o DJUD realizou o mapeamento de fluxos internos de trabalho e identificou a necessidade de um estudo de requisitos para a construção das regras de negócio para a construção de futuro sistema informatizado. Para essa finalidade, foi assinado o Termo de Execução Descentralizada (TED 95/2025) com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com o objetivo de aprimorar a gestão e a transparência das demandas judiciais por meio da consolidação de informações, rotinas de monitoramento e criação de painéis gerenciais que subsidiem a tomada de decisão, o planejamento e a eficiência da gestão pública em saúde. O projeto possui custo total de R$54 milhões e cronograma de entrega previsto para dezembro de 2027 (TED 95/2025 Fiocruz, peça 51).

81. Nesse contexto, foi possível constatar o estabelecimento de estratégias com vistas à padronização dos fluxos administrativos internos, no âmbito do DJUD. De acordo com o fluxo linear de cumprimento, apresentado pelo departamento, a demanda inicia-se na Coordenação-Geral de

Análise e Monitoramento de Demandas Judiciais em Saúde (CGAJUD/DJUD), responsável pela verificação da aptidão da demanda, conferência da documentação médica e confirmação da necessidade do fármaco, seguindo-se para a à Coordenação-Geral de Análise de Medicamentos de Demandas Judiciais em Saúde (CGMED), onde ocorre a análise técnica e a elaboração do cálculo ou orçamento farmacêutico.

82. Posteriormente, o processo é encaminhado à Coordenação-Geral de Execução e Logística de Demandas Judiciais em Saúde (CGLJUD) para a definição da forma de cumprimento, que pode consistir na entrega do medicamento por empresa logística, na abertura de processo de compra administrativa ou na realização de depósito judicial, este último instruído pela CGAJUD e submetido à secretaria finalística competente para autorização e efetivação pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS). Por fim, a CGAJUD formaliza a conclusão do fluxo mediante a juntada do comprovante de entrega ou o envio de informações sobre o procedimento de depósito ou aquisição à Consultoria Jurídica, que as repassa à Procuradoria-Geral da União (PGU), conforme Figura 3 (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

Figura 3: Fluxo simplificado da demanda judicial no âmbito do DJUD, 2026



Fonte: Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45.

83. Também foram apresentados os fluxos específicos de cumprimento das demandas judiciais referente ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a União e o Estado de Santa Catarina, para o fornecimento de medicamentos e respectivos insumos (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

84. Além disso, foi publicada a Portaria GM/MS 7676/2025, que normatizou os procedimentos administrativos para o cumprimento de decisões judiciais individuais pelo Ministério da Saúde que determinam o fornecimento de medicamentos, com definição de fluxos, competências, conceitos-chave e critérios técnicos envolvidos (peça 36).

85. Apesar de ter iniciado a construção dos fluxos internos de trabalho, o departamento informou que ainda são necessários outros estudos para que seja viabilizada a construção do sistema informatizado unificado para a gestão das demandas judiciais. O processo de mapeamento de fluxos se encontra em andamento, porém, não foi apresentado um cronograma para sua finalização. A princípio, pode-se considerar a data de término do TED com a Fiocruz previsto para dezembro de 2027, conforme o par. 79.

86. Por fim, cabe ressaltar que, apesar de a implementação de um sistema para a gestão das demandas judiciais pelo DJUD tenha sido regulamentada pelo artigo 26 da Portaria GM/MS 7676/2025, não há, até o momento, previsão para sua efetiva disponibilização.

Art. 26. O acesso ao procedimento de gestão para o cumprimento de decisões judiciais no âmbito do Ministério da Saúde se dará por meio de um **sistema a ser implementado de forma gradativa** pelo Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde. (Portaria GM/MS 7676/2025, grifos nossos).

87. Diante do exposto, considerando que as ações para implementação do sistema informatizado para gerenciamento das demandas judiciais no Ministério da Saúde foram iniciadas pelo departamento, conforme demostrado por meio da elaboração dos fluxos de trabalho, conclui-se que as determinações constantes do item 9.2 e subitens 9.2.1 a 9.2.7 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário encontram-se em cumprimento e o item 9.1.1 (primeira parte) do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário encontra-se em implementação. Nesse sentido, será retificada a determinação para que o Ministério da Saúde encaminhe o referido plano de ação, o qual, devido a relevância do tema, será objeto de monitoramento contínuo e sistemático pelo TCU.

Aquisição e dispensação de medicamentos e prestação de serviços de saúde judicializados

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.3.3 - Racionalização da aquisição de medicamentos

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere para centralizar todas as informações relativas aos processos judiciais e coordenar todas as ações que envolvam a judicialização da saúde, com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.3. tornar mais racional, eficiente e econômica a compra de medicamentos que deverão ser fornecidos por força de decisões judiciais;

88. A organização do SUS baseia-se na competência comum dos entes federativos e na pactuação tripartite das políticas públicas, que define responsabilidades e fontes de financiamento específicas para cada nível de governo, inclusive na assistência farmacêutica. No âmbito do Componente Especializado, que abrange medicamentos de alto custo, a gestão e o custeio são divididos em grupos, cabendo à União, aos estados e aos municípios atribuições distintas de financiamento, aquisição e distribuição.

89. Contudo, na ocasião da auditoria operacional realizada em 2015, foi identificado que a judicialização da saúde estava gerando desequilíbrios ao desconsiderar essas competências e a capacidade financeira dos entes. Decisões judiciais frequentemente impunham a estados e municípios o ônus de custear medicamentos e procedimentos que, pelas normas em vigor, seriam de responsabilidade da União, sobrecarregando seus orçamentos de forma desproporcional. Inversamente, o Ministério da Saúde também é compelido judicialmente a fornecer ações e serviços de competência estadual ou municipal. Esse cenário resultava em desequilíbrios no custeio do sistema, em desacordo com o princípio da equidade na forma de participação, conforme estabelecido no art. 194, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal (Relatório de Auditoria Operacional Judicialização da Saúde, TCU, 2015).

90. Com relação ao item 9.1.3, que trata da criação de uma coordenação para a judicialização da saúde. O DJUD informou que no que diz respeito ao histórico, até o ano de 2017, o MS não dispunha de uma estrutura central responsável por coordenar, monitorar ou padronizar as ações relacionadas à judicialização da saúde. Durante esse período, o atendimento das ordens judiciais era conduzido de forma descentralizada, cabendo diretamente às Secretarias finalísticas do Ministério a responsabilidade pelo cumprimento, sem que houvesse qualquer instância específica encarregada de articular essas atividades de maneira unificada e integrada. Essa configuração comprometia a capacidade institucional de resposta coordenada frente ao crescente volume e complexidade das ações judiciais na saúde (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45, p. 6).

91. Com o objetivo de aprimorar a governança interna, o MS promoveu uma mudança estrutural com a Portaria GM/MS 2.566/2017. Por meio desse normativo, foi criado o Núcleo de Judicialização, que passou a representar o primeiro arranjo formal de centralização e coordenação das ações voltadas ao tratamento das demandas judiciais em saúde. Posteriormente, o Decreto 9.320/2018 transformou o referido Núcleo em uma Coordenação-Geral de Gestão de Demandas Judiciais em Saúde, promovendo a ampliação das competências institucionais, o aprofundamento das capacidades

voltadas à gestão, ao acompanhamento sistemático e à racionalização do cumprimento das decisões judiciais de natureza individual, conferindo maior abrangência e qualificação às atividades

92. Em continuidade, o Decreto 11.098/2022 e o Decreto 11.358/2023, consolidaram a estrutura organizacional atual denominando o Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD), integrante da Secretaria Executiva do MS. A criação do departamento representou um avanço considerável em termos de robustez e maturidade institucional no tratamento do tema, viabilizou a implementação de ações de caráter estruturante, com foco no monitoramento contínuo, no planejamento estratégico e no aperfeiçoamento permanente dos processos de gestão da judicialização da saúde (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45, p. 6). Isso demonstra o atendimento da recomendação constante no item 9.1.3 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário.

93. Em relação ao subitem 9.1.3.3 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, esta análise avaliou a implementação desse subitem, que orienta o Ministério a adotar procedimentos mais eficientes e econômicos para a compra de medicamentos destinados ao atendimento de demandas judiciais.

94. Atualmente, a aquisição de medicamentos para o cumprimento de decisões judiciais pelo MS passou a ser regida pela Portaria GM/MS 7676/2025. O normativo estabelece que os processos de compra devem observar as regras da Lei 14.133/2021, atribuindo ao DJUD a responsabilidade pela instrução dos processos administrativos. As principais diretrizes estabelecidas no art.13 da Portaria GM/MS 7676/2025 incluem:

I. Celeridade: Possibilidade de redução dos prazos dos pregões em até metade do previsto no art. 55 da Lei 14.133/2021, mediante justificativa.

II. Instrumentos de aquisição: Preferência pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) ou outros instrumentos auxiliares, tanto para pregões quanto para contratações diretas.

III. Planejamento: Previsão de volume adicional nas Atas de Registro de Preços (ARP), com base em série histórica, para atender a futuras demandas judiciais, além da possibilidade de prorrogação das atas, desde que vantajosas à Administração.

IV. Execução: Emissão de nota de empenho para entregas imediatas (prazo de até 30 dias) e integrais, quando inexistentes obrigações futuras.

V. Priorização: Tramitação prioritária dos processos instruídos pelo DJUD no Departamento de Logística em Saúde (DLOG), inclusive nos casos de importação.

95. Anteriormente à publicação da Portaria GM/MS 7676/2025, não havia normativo específico que direcionasse os procedimentos de compra de medicamentos judicializados. A edição da norma estabeleceu parâmetros para a condução desses processos. Não obstante a normatização, o DJUD reportou a ocorrência de situações excepcionais que demandam a realização de aquisições diretas pelo próprio departamento, motivadas por interrupções no fornecimento ou por morosidade nos trâmites iniciais necessários à efetivação da compra (Despacho DJUD/SE/MS 27/4/2026, peça 46).

96. O departamento informou que, mesmo quando medicamentos já estão formalmente incorporados ao SUS, eles continuam sendo alvo de ações judiciais. Isso ocorre por dois motivos principais: a falta desses produtos na rede de distribuição ou o ajuizamento de ações por pacientes que não se enquadram nos critérios estabelecidos pelos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT).

97. Nesse cenário, o DJUD atua em conjunto com a Coordenação-Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CGCEAF/DAF/SCTIE/MS). Esta coordenação é a responsável pela compra centralizada dos medicamentos do grupo 1A do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF). Esses fármacos, de alto custo, são destinados ao tratamento de doenças como esclerose múltipla, hepatites virais, doenças renais, condições autoimunes e doenças raras, sendo posteriormente distribuídos aos estados (Despacho DJUD/MS 27/4/2026, peça 46).

98. Embora a Portaria GM/MS 7676/2025 tenha estabelecido diretrizes para a aquisição de medicamentos, o DJUD informou que a implementação do Sistema de Registro de Preços (SRP) para esses itens ainda está em curso. Como exemplo de ganho de eficiência e economicidade, o

departamento citou o processo de aquisição do medicamento *Elevidys* (peça 36, p. 7).

99. De forma mais ampla, diante da evolução da estrutura organizacional e atual existência do DJUD, o item 9.1.3, referente à criação de coordenação, encontra-se como implementado. Quanto ao subitem específico 9.1.3.3, os fatos apresentados demonstram que o processo de estruturação das aquisições encontra-se em estágio de desenvolvimento. Diante da adoção de medidas de regulamentação por meio da Portaria GM/MS 7676/2025 e outras tratativas para das maior racionalização e eficiência econômica às aquisições, conclui-se que a recomendação referente ao item 9.1.3.3 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário encontra-se em fase de implementação.

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.3.9 e 9.1.3.10 - Identificação e classificação dos itens judicializados,

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.9. classificar os itens de saúde judicializados (como, por exemplo: existência ou não de registro na Anvisa, apreciação ou não pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – Conitec, incorporados ou não às políticas do SUS e uso *off-label*);

9.1.3.10. identificar os itens incorporados ao SUS que são judicializados, de forma a reconhecer e corrigir eventuais falhas na gestão;

100. Com relação ao cumprimento das deliberações constantes nos itens 9.1.3.9 e 9.1.3.10 do Acórdão 1787/2017, o TCU recomendou ao MS que a criação de unidade de coordenação, núcleo ou equivalente, deveria incluir, entre suas atribuições, a responsabilidade de classificar os itens de saúde alvos de ações judiciais. A recomendação estabeleceu que essa classificação deve ser realizada com base em critérios específicos, que envolvam verificar se os medicamentos ou insumos possuem: existência de registro válido na Anvisa; apreciação pela Conitec; c) incorporação às políticas públicas do SUS; pedidos relacionados ao uso caracterizado como *off-label* (quando o medicamento é prescrito para um uso diferente daquele indicado na bula aprovada pela Anvisa).

101. O objetivo estabelecido pelo Tribunal ao emitir tais recomendações foi o de induzir o reconhecimento temporal e a correção de eventuais falhas nos processos de gestão. A partir dessa categorização detalhada, buscou-se promover uma melhoria efetiva no gerenciamento dos insumos judicializados, pois essas informações são de fundamental importância para o aprimoramento contínuo da gestão desses insumos e pode contribuir para a racionalização da judicialização.

102. Tendo em vista que, ao compreender detalhadamente quais são os medicamentos mais demandados judicialmente, quais itens incorporados continuam sendo judicializados, quais que ainda aguardam incorporação, quais já passaram por análise da Conitec e quais estão em fase de avaliação pela Anvisa, o MS teria subsídios estruturados, tornando viável o entendimento e a melhoria dos processos voltados à racionalização da judicialização da saúde, permitindo aos gestores compreender as falhas de gestão do SUS e, consequentemente, aprimorar o modelo de fornecimento desses medicamentos à população.

103. No presente monitoramento, buscou-se identificar as medidas concretas adotadas pelo gestor público. Em resposta aos questionamentos, o DJUD informou que, no momento, a estrutura do MS ainda não dispõe de uma base de dados consolidada e parametrizada que seja capaz de classificar, de forma automática e integrada, a totalidade dos itens de saúde judicializados conforme os critérios sugeridos pelo TCU (peça 25, p. 12).

104. Adicionalmente, em reunião realizada em 1/4/2026, foi reportada a execução de um levantamento abrangendo 414 medicamentos, com foco nos 10 itens de maior incidência judicial, visando à racionalização das compras pelo MS. O DJUD enviou ao TCU a lista dos dez medicamentos, que foi elaborada a partir da base de dados de processos com entrada no DJUD no ano de 2025. Destes dez medicamentos, cinco deles já são incorporados ao SUS e os demais foram classificados como não incorporado, em análise ou não avaliado pela Conitec, conforme Tabela 1.

105. O DJUD informou que, no recorte referente ao ano de 2025, observou-se que as demandas judiciais individuais relacionadas ao canabidiol e à cannabis figuraram entre os itens mais judicializados na área da saúde. Contudo, sob a perspectiva regulatória e sanitária, a maioria desses

itens não se enquadra na categoria de medicamentos, sendo classificados pela Anvisa como ‘produtos de cannabis’ (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

Tabela 1: Lista dos 10 medicamentos mais judicializados no ano de 2025

Medicamento	Princípio Ativo	Status de Incorporação
Keytruda®	*Pembrolizumabe*	Incorporado
-	*Canabidiol*	-
Enhertu®	*Trastuzumabe Deruxtecana*	Não avaliado pela Conitec
Stelara®	*Ustequinumabe*	Incorporado
Opdivo®	*Nivolumabe*	Incorporado
Calquence®	*Acalabrutinibe*	Não avaliado pela Conitec
Adcetris®	*Brentuximabe Vedotina*	Incorporado
Voxzogo®	*Vosoritida*	Em análise pela Conitec
Elevidys®	*Delandistrogene Moxeparvocev*	Não incorporado
Eylea®	*Aflibercepte*	Incorporado

Fonte: Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45, p. 3.

106. Com relação ao mapeamento dos medicamentos judicializados, alguns medicamentos possuem o mesmo princípio ativo, mas em apresentações farmacêuticas diferentes, tendo sido estes considerados como medicamentos diferentes pelo DJUD. Para a presente análise, no entanto, foram considerados como o mesmo medicamento todos aqueles com o mesmo princípio ativo, na tabela representa a coluna quantidade de nomes únicos. Com exceção dos casos de medicamentos com concentrações diferentes e categorização diferente, quanto a ser incorporados e não incorporados, situação em que foram considerados separadamente (Tabela 2).

Tabela 2: Percentual de medicamentos judicializados incorporados e não incorporados, 2025

Status	Quantidade de Princípios Ativos	Percentual
Incorporado (DJUD)	52	16,9%
Incorporado (CEAF)	44	14,3%
TOTAL INCORPORADO	**96**	**31,2%**
TOTAL NÃO INCORPORADO	**210**	**68,2%**
Em análise após consulta pública	2	0,6%
TOTAL GERAL	**308**	**100%**

Fonte: Elaboração própria. Planilha Grade de Medicamentos, adaptado, peças 49 e 50

107. Conforme observa-se, em torno de 14% dos medicamentos judicializados compõem a lista do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), que é uma estratégia de acesso a medicamentos no âmbito do SUS, caracterizado pela busca da garantia da integralidade do tratamento medicamentoso dos usuários, em nível ambulatorial. O CEAF atende atualmente 105 condições clínicas e conta com um elenco de 173 fármacos em 325 apresentações farmacêuticas, pactuado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) entre União, estados e municípios. Esses medicamentos são destinados ao tratamento de diversas condições clínicas contempladas nos PCDT publicados pelo MS e estão divididos nos seguintes grupos: Grupo 1 A, Grupo 1 B e Grupo 2 (https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics/daf/ceaf, acesso em 27/5/2026).

108. Isso evidencia uma possível falha de gestão na disponibilização desses medicamentos da lista de Componente Especializado pelo SUS, visto que uma parte deles continuam sendo demandados via judicialização.

109. A análise dos dados revelou que, do total de 308 princípios ativos identificados, aproximadamente 31% (96 itens) já estão incorporados às políticas do SUS, incluindo os componentes da lista do CEAF. Esse cenário aponta para uma possível falha no acesso efetivo a esses fármacos,

tornando necessária uma avaliação aprofundada para compreender as causas que levam à judicialização de medicamentos que já deveriam ser fornecidos pela rede pública.

110. Dentre suas causas, pode-se mencionar a lacuna entre a incorporação formal e a disponibilidade real dos fármacos, que foi identificada por auditoria realizada pelo TCU junto à Conitec (TC 039.346/2023-4), a qual constatou que cerca de 78,33% dos medicamentos incorporados supera o prazo normativo de 180 dias para disponibilização aos pacientes. Na prática, a incorporação de uma tecnologia ao SUS não garante sua oferta imediata, podendo haver entraves na pactuação, na atualização de protocolos, bem como nas etapas de aquisição, distribuição ou monitoramento.

Art. 25. A partir da publicação da decisão de incorporar tecnologia em saúde, ou protocolo clínico e diretriz terapêutica, as áreas técnicas terão prazo máximo de cento e oitenta dias para efetivar a oferta ao SUS. (Decreto 7.646, 21/12/2011)

111. O trabalho também apontou que o monitoramento pós-incorporação ainda é incipiente, dependendo de registros manuais em planilhas, dados desatualizados e escassez de relatórios publicados. Essa demora na oferta regular de medicamentos após incorporação pela rede pública atua como um fator indutor da judicialização, fazendo com que medicamentos já incorporados ao SUS continuem sendo objeto de demandas judiciais por parte dos pacientes (Auditoria da Conitec, TC 039.346/2023-4, TCU, 2026).

112. Com relação aos custos com aquisição de medicamentos judicializados, a análise dos gastos em 2025 revela uma concentração significativa de recursos em tecnologias não incorporadas ao SUS. Ao comparar os gastos totais, observa-se que as demandas por medicamentos não incorporados atingiram R$ 968.816.387,42, enquanto os medicamentos incorporados somaram R$ 168.128.864,88, montante que equivale a 14,8% do gasto total com fármacos no período. Dessa análise, foi desconsiderado um item que se encontra atualmente em análise pela Conitec, conforme demonstrado na Tabela 3 (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

Tabela 3: Valor total de medicamentos judicializados incorporados e não incorporados, 2025

Status	N. de itens	Qtd. adquiridas	Valor Total	Percentual (valor total)
Incorporado	38	141.391	R$ 168.128.864,88	14,8%
Não incorporado	124	561.706	R$ 968.816.387,42	85,2%
Em análise	1	180	R$ 42.283,8	0,0%
Total	**163**	**703.277**	**R$ 1.136.987.536,10**	100%

Fonte: Elaboração própria. Planilha Grade de Medicamentos, adaptado, peças 49 e 50

113. A análise dos dados referentes aos gastos com medicamentos em 2025 revela uma concentração expressiva de recursos em um grupo restrito de fármacos, evidenciando o impacto financeiro significativo de tratamentos de alto custo no orçamento total. Os cinco medicamentos mais dispendiosos, que incluem diferentes dosagens de Vosoritida, Atalureno e Volanesorsena, totalizaram um gasto de R$ 605.611.812,10. Esse montante representa 53% de todo o dispêndio com medicamentos no período, que atingiu a marca de R$ 1.136.987.536,10, demonstrando que mais da metade dos recursos foi destinada a apenas cinco itens, apesar de estes representarem uma parcela menor do volume total de unidades adquiridas (Tabela 4).

114. O medicamento Vosoritida, nas dosagens de 0,56 mg e 1,2 mg, destaca-se como o principal fator de pressão orçamentária, sendo utilizado no tratamento da acondroplasia para estimular o crescimento ósseo em crianças no tratamento do nanismo genético. Somadas, as duas apresentações deste fármaco alcançaram um custo superior a R$ 271 milhões, refletindo o alto custo e a complexidade desse tratamento. De forma análoga, o Atalureno, indicado para a Distrofia Muscular de Duchenne, utilizado para retardar a progressão da fraqueza muscular em pacientes com mutações específicas, também apresentou um impacto financeiro elevado, com suas duas dosagens totalizando mais de R$ 222 milhões, o que mostra a necessidade de recursos vultosos (Tabela 4).

115. A Volanesorsena, por sua vez, ilustra o alto custo associado a terapias para doenças raras, como a Síndrome da Quilomicronemia Familiar. Embora tenha sido adquirida em uma quantidade significativamente menor em comparação aos demais itens da lista, com apenas 866 unidades, o medicamento demandou um investimento superior a R$ 111 milhões, evidenciando o elevado valor unitário de fármacos destinados a condições genéticas que apresentam riscos graves, como a pancreatite aguda.

116. O fato de todos esses medicamentos constarem como não incorporados reforça o desafio enfrentado pela gestão pública em equilibrar a sustentabilidade financeira do sistema com a necessidade de garantir o acesso a tratamentos inovadores para pacientes com patologias complexas e de difícil manejo.

Tabela 4: Valor total dos 5 medicamentos com o maior custo em 2025

Medicamento	Status	Qtd. adquiridas	Valor Total
Vosoritida 0,56 Mg	NÃO INCORPORADO	73740	R$ 217.997.562,00
Atalureno 250 Mg	NÃO INCORPORADO	158400	R$ 178.133.472,00
Volanesorsena 200Mg/ml	NÃO INCORPORADO	866	R$ 111.309.274,90
Vosoritida 1,2 Mg	NÃO INCORPORADO	18060	R$ 53.390.778,00
Atalureno 1000 Mg	NÃO INCORPORADO	9930	R$ 44.780.725,20
Total 5 maiores gastos	-	260996	**R$ 605.611.812,10**
Total Geral	-	**703.277**	**R$ 1.136.987.536,10**

Fonte: Elaboração própria. Planilha Grade de Medicamentos, adaptado, peças 49 e 50

117. Considerando que o respectivo departamento concluiu o levantamento e mapeamento dos itens judicializados, estabelecendo um ponto de partida para a categorização das informações, conclui-se que o item 9.1.3.9 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário encontra-se implementado. No entanto, como os dados ainda são geridos por meio de planilhas e a organização das informações é realizada manualmente, há riscos de perda de efetividade, maior possibilidade de erros e dificuldades de acesso à informação pelos gestores. Logo, a situação encontrada evidencia a necessidade da implementação de um sistema informatizado, que facilite a categorização e a classificação automatizada dos itens judicializados, conferindo maior eficiência e transparência ao processo.

118. No que tange ao item 9.1.3.10 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, que trata da identificação dos itens já incorporados ao SUS para o reconhecimento e correção de eventuais falhas de gestão, encontra-se em fase de implementação, tendo em vista que a análise dos dados revelou que uma parcela considerável de medicamentos já incorporados continua sendo objeto de demandas judiciais, o que reforça a necessidade de aprofundamento sobre as causas dessa persistência para que seja viável a correção de falhas na gestão.

119. Nesse sentido, torna-se imperativo que o Ministério da Saúde conduza estudos detalhados para traçar o perfil desses medicamentos, visando identificar as causas raízes e as falhas operacionais que impedem sua efetiva disponibilização na rede pública. Ao compreender os motivos específicos que levam à judicialização de tecnologias que já integram as políticas do SUS, o Ministério poderá adotar medidas corretivas mais precisas, aprimorando a gestão da assistência farmacêutica e da cadeia logística, desde o planejamento até a dispensação dos insumos, com vistas a evitar a judicialização de itens já incorporados.

120. Diante do exposto, e visando assegurar o monitoramento contínuo dessa questão, será proposta determinação, nos termos art. 7º, § 3º, inciso VI, requisitando informações ao Ministério da Saúde sobre as causas raízes e as falhas operacionais que impedem a efetiva disponibilização de itens já incorporados ao SUS, mas que continuam sendo demandados via judicial. Tal medida é essencial para que o órgão possa estruturar soluções definitivas, superando as limitações atuais de monitoramento e garantindo o acesso dos pacientes aos tratamentos de forma regular e eficiente.

Acórdão 956/2024 - TCU – Plenário: 9.3.1 e 9.3.2 - Dispensação de medicamentos

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. atue junto ao Conselho Nacional de Justiça no intuito de esclarecer ao órgão acerca dos benefícios de mitigar riscos concernentes à perda de medicamentos de alto custo; em relação às sentenças proferidas com o fito de garantir o direito a receber medicamento especializado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), devem definir que a dispensação do fármaco se dê por unidade hospitalar pública ou farmácia da secretária de saúde mais próxima da residência do paciente, nos moldes do que ocorre com os medicamentos de alto custo incorporados ao SUS;

9.3.2. dê continuidade as tratativas de celebração de acordos com as secretarias estaduais e municipais de saúde para viabilizar a dispensação de medicamentos de alto custo decorrentes de sentenças judiciais de fornecimentos de medicamentos do componente especializado proferidas em desfavor do Governo Federal.

121. O Acórdão 956/2024-TCU-Plenário recomendou ao MS que atuasse junto ao CNJ para promover a dispensação de medicamentos especializados por unidades hospitalares públicas ou farmácias das secretarias de saúde, em vez da entrega domiciliar, e que desse continuidade às tratativas de celebração de acordos com entes federativos para viabilizar o fornecimento de fármacos de alto custo decorrentes de demandas judiciais. Tais medidas visavam mitigar riscos de perda de medicamentos, uma vez que o armazenamento em unidades de saúde contribui para o aproveitamento de medicamentos não utilizados por pacientes, nos casos de alteração de prescrição, óbito ou descontinuidade do tratamento.

122. Contudo, o MS informou, à época do Acórdão, que as tratativas para tais acordos restringiam-se a apenas três unidades da federação, sem a apresentação de cronograma ou expectativa de prazo para sua viabilização, não tendo sido demonstrado, portanto, a consolidação de estratégias efetivas para a mitigação de riscos de perdas desses fármacos (peça 46, TC 035.851/2016-3 Representação).

123. A ausência de uma política estruturada de dispensação é agravada pela inexistência de um controle normatizado para a atualização ou confirmação dos dados dos beneficiários e das demandas judiciais, como endereço, prescrição médica atualizada, status do tratamento ou óbito, previamente à compra e remessa dos insumos, o que pode resultar na frustração de entregas já desencadeadas. Adicionalmente, foi constatado que medicamentos passíveis de troca mediante carta de compromisso com fornecedores, casos de itens com curto prazo de validade, não eram substituídos tempestivamente e que dezenas de itens destinados a demandas judiciais encontravam-se vencidos ou avariados no almoxarifado, aguardando autorização para descarte.

124. A fragilidade na gestão foi evidenciada também pela ausência de uma política definida para o remanejamento de insumos em condições de aproveitamento e pela falta de instruções aos pacientes, no ato da entrega, sobre a validade do produto, condições de armazenamento e procedimentos para devolução de itens não utilizados. A falta de convênios com instituições hospitalares ou entes municipais para a dispensação, somada ao desconhecimento sobre as condições de acondicionamento dos medicamentos nas residências dos pacientes, resulta na inutilização de itens devolvidos. Esse cenário demonstrou a persistência de falhas na governança das demandas judiciais em saúde, com a ausência de mecanismos eficazes para o controle, monitoramento e racionalização do uso de recursos públicos que ocasionaram em perda de medicamentos de alto custo (peça 46, TC 035.851/2016-3 Representação).

125. Nesse sentido, o Acórdão 956/2024-TCU-Plenário (9.3: 9.3.1 e 9.3.2) recomendou que a dispensação de fármaco se dê por unidade hospitalar, de forma a mitigar riscos de perda de medicamentos.

126. Nos termos do art. 12, parágrafo único, da Portaria GM/MS 7.676/2025, a dispensação de medicamentos judicializados pode ocorrer no domicílio do beneficiário, em unidades de saúde ou em centros hospitalares, conforme as características da demanda e a logística assistencial. A escolha do

local de entrega é pautada pela garantia da qualidade, segurança e efetividade do tratamento, sendo que medicamentos com particularidades técnicas, como os termolábeis ou aqueles que exigem condições especiais de armazenamento, manuseio ou acompanhamento, dever ser dispensados preferencialmente em ambiente hospitalar ou unidades específicas.

127. O DJUD/MS informou que tem envidado esforços para ampliar a dispensação direta em unidades hospitalares, visando maior controle assistencial e aderência terapêutica. Citou como exemplo dessa atuação o Acordo de Cooperação Técnica entre a União e o Estado de Santa Catarina, que estabelece um modelo piloto de atuação cooperativa, integrando fluxos administrativos, padronizando procedimentos e fortalecendo mecanismos de controle. Nesse contexto, o DJUD ressaltou que promoveu a substituição gradual da entrega domiciliar por um fluxo estruturado de dispensação via unidades de saúde estaduais e estabelecimentos de referência, mantendo-se exceções apenas quando justificadas pela natureza do medicamento, condições do demandante ou determinação judicial expressa. A utilização das estruturas da rede estadual de assistência farmacêutica visa promover eficiência logística, otimização do controle de almoxarifado e racionalização de recursos públicos (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

128. Com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação do DJUD na dispensação de medicamentos, foi solicitada a proporção entre as entregas realizadas em unidades hospitalares e aquelas efetuadas no domicílio dos pacientes, visando mensurar o impacto das ações do departamento na migração do modelo assistencial. Em resposta, foi informada a inexistência de base de dados consolidada ou série histórica que permita a extração automatizada dessas informações, e que a obtenção dos dados demandaria a análise individualizada de cada processo no sistema SEI, o que se mostrou operacionalmente inviável. Não obstante a ausência de indicadores quantitativos, o departamento declarou a existência de diretriz operacional que prioriza o ambiente assistencial para terapias complexas e veda a entrega domiciliar de medicamentos termolábeis, ressalvadas as exceções devidamente justificadas (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

129. Todavia, o DJUD salientou que a Recomendação CNJ 146/2023 confere ao ente público margem de discricionariedade técnica e administrativa para definir a logística de entrega, local e procedimento de aquisição. O referido normativo prevê que, nas entregas domiciliares excepcionais, cabe à parte autora informar o recebimento nos autos, reforçando o controle e a rastreabilidade. Por fim, o DJUD afirmou que o modelo adotado busca conciliar o acesso tempestivo ao tratamento com a segurança sanitária e a racionalidade no uso de recursos públicos, não havendo evidências de que o local de dispensação, isoladamente, seja fator determinante para perdas ou desperdícios (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45).

130. Ressalta-se a impossibilidade de mensurar a efetividade das ações do DJUD voltadas à mitigação de perdas de medicamentos de alto custo decorrentes da dispensação domiciliar, tais como aquelas causadas pelo vencimento do prazo de validade ou pelo acondicionamento inadequado. A ausência de uma base de dados consolidada e a dificuldade de extração organizada de informações evidenciam a necessidade de implementação de um sistema informatizado para o controle das demandas judiciais em saúde.

131. Embora o DJUD tenha dado continuidade à cooperação federativa com a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC) e apresentado o fluxo de cumprimento de demandas previsto no ACT (Despacho DJUD/SE/MS, 11/5/2026, peça 45), não restou demonstrado como tais atividades podem contribuir para a melhoria do processo de dispensação de fármacos judicializados. Ademais, não foi evidenciada a atuação junto ao CNJ conforme recomendado. O departamento limitou-se a citar a Portaria GM/MS 7.676/2025 e a Recomendação CNJ 146/2023, as quais conferem discricionariedade ao ente público na escolha da modalidade de dispensação. Contudo, embora o DJUD reconheça que a entrega domiciliar deve ser excepcional, não foram estabelecidos critérios objetivos que discriminem as situações que justificariam tal excepcionalidade.

132. Diante do exposto, conclui-se que as recomendações constantes nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário encontram-se em fase de implementação, tendo em vista que as

tratativas em curso junto ao CNJ e à SES/SC para aprimorar a logística de dispensação continuam em andamento. A diretriz de que o fornecimento de medicamentos especializados ocorra em unidades hospitalares ou farmácias da rede pública visa mitigar riscos de perdas, uma vez que o armazenamento adequado nessas unidades favorece o aproveitamento de fármacos não utilizados em casos de óbito, descontinuidade do tratamento ou alteração de prescrição médica.

133. Não obstante, a ausência de informações sistematizadas compromete o controle efetivo sobre as dispensações e as possibilidades de reaproveitamento de medicamentos judicializados. Diante desse cenário, reforça-se a necessidade de retificar o plano de ação para priorizar a implementação do sistema informatizado, medida indispensável para garantir a transparência, a eficiência logística e o pleno atendimento às recomendações de racionalização da judicialização da saúde.

Acórdão 1787/2017 - TCU – Plenário: 9.1.3.4 - Judicialização de serviços de saúde

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.4. tornar mais racional, eficiente e econômica a prestação de serviços concernentes ao tratamento médico-hospitalar a ser fornecido por força de decisões judiciais;

134. A recomendação do item 9.1.3.4 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário orienta o Ministério da Saúde que a criação de unidade de coordenação, núcleo ou equivalente deveria incluir, entre suas atribuições, a responsabilidade de adotar medidas para o monitoramento e a gestão das demandas judiciais que envolvem a prestação de serviços de saúde.

135. Em resposta, o DJUD informou que, no período de 2025 a 2026, foram registrados 1.846 processos judiciais com solicitações de serviços de saúde direcionadas à União. Deste total, 67 casos, correspondentes a aproximadamente 3,63%, foram cumpridos mediante depósito judicial (Despacho DJUD/SE/MS, 27/4/2026, peça 46).

136. O departamento justificou o baixo percentual de depósitos judiciais com base em diversos fatores, destacou que as decisões judiciais são frequentemente direcionadas aos estados e municípios, em razão da responsabilidade solidária no SUS, o que desonera a União do cumprimento direto. Além disso, após diligências administrativas, verificou-se em diversas situações que o estado ou município já atendeu à demanda, tornando desnecessária a intervenção financeira por parte da União.

137. Outros fatores incluem a revogação ou modificação de decisões judiciais por alteração no estado de saúde do paciente e a inviabilidade operacional de realizar depósitos judiciais quando não há orçamentos apresentados nos autos, visto que o Ministério da Saúde não presta assistência direta à população, sendo responsável pela formulação de políticas públicas de saúde. Em casos específicos, o cumprimento ocorre diretamente pelas secretarias finalísticas do Ministério da Saúde, conforme suas competências institucionais.

138. No entanto, o DJUD afirmou que ainda se verifica, com frequência, a inclusão da União no polo passivo para demandas de prestação de serviços de saúde, muitas vezes como responsável prioritária pelo cumprimento da decisão. Diante desse cenário, o DJUD relatou que tem atuado sistematicamente para esclarecer ao Poder Judiciário a estrutura de descentralização do SUS.

139. A estratégia institucional consiste em fornecer suporte técnico ao Judiciário por meio de manifestações e notas técnicas, com o apoio da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES) e dos Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NATJUS), para evidenciar que as atribuições de execução, regulação e oferta de serviços assistenciais são, primordialmente, de competência estadual e municipal, e que a União não executa diretamente ações assistenciais de saúde, conforme a Lei 8.080/1990 e o Decreto 7.508/2011.

140. O departamento ressalta que o objetivo dessa atuação é subsidiar as decisões judiciais com informações técnicas para evitar o direcionamento equivocado de responsabilidades à União. Esclarecendo que as atribuições de planejamento, regulação, controle e execução dos serviços de saúde no SUS são descentralizadas e competem às Secretarias estaduais e municipais de Saúde. Responsáveis por organizar a rede assistencial, identificar demandas locais, ofertar serviços e viabilizar a realização de procedimentos, exames e demais ações assistenciais.

141. Diante do exposto, embora o percentual de depósitos judiciais realizados pela União para o

custeio de serviços de saúde seja reduzido, permanece necessária a continuidade das ações de suporte técnico e conscientização do Poder Judiciário, de forma a reduzir o direcionamento indevido de obrigações assistenciais em face da União e assegurar que as decisões judiciais observem as competências federativas estabelecidas no SUS. Considerando que o item de deliberação foi no sentido de criar coordenação, núcleo ou congênere que incluísse dentre suas funções a de tornar mais racional, eficiente e econômica a prestação de serviços por força de decisões judiciais e o departamento tem adotado estratégias de articulação e esclarecimento técnico para mitigar tais ocorrências, conclui-se que o item 9.1.3.4 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário encontra-se implementado.

Estabelecimento de metas e objetivos para minimizar os impactos da judicialização

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.3.12 - Estabelecimento de metas, objetivos e monitoramento

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde (...)

9.1.2. estabelecimento de objetivos e metas com o intuito de minimizar os impactos da crescente judicialização da saúde; (...)

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere para centralizar todas as informações relativas aos processos judiciais e coordenar todas as ações que envolvam a judicialização da saúde, com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.12. monitorar o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos, propondo melhorias; (...)

142. Quanto ao monitoramento das deliberações constantes nos itens 9.1.2 e 9.1.3.12 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, o DJUD informou que vêm implementando uma série de medidas para aprimorar a gestão das demandas judiciais. As metas apresentadas pelo DJUD foram: I - iniciativas de cooperação com outros atores, como Defensoria Pública da União (DPU) e CNJ (Ex.: ACT com o CNJ, peça 52); II - aumento do número de medicamentos em atas de registro de preços, a fim de tornar a aquisição mais eficiente e econômica; III – implementação e fortalecimento de fóruns de pactuação sobre a judicialização da saúde; (Ex.: Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, Fonajus) e IV- realização de análise de crédito da União para efetivação do ressarcimento interfederativo, conforme a Portaria 6.212/2024 (peça 36, p.5).

143. O estabelecimento de metas e objetivos claros é fundamental para a estruturação do planejamento do gestor, permitindo a definição de prioridades e a organização das ações necessárias para o alcance dos resultados esperados.

144. Ainda que não tenham sido estruturados objetivos e metas com o intuito de minimizar os impactos da crescente judicialização da saúde de maneira formal, o DJUD informou que houve uma evolução institucional da gestão das demandas judiciais em saúde no âmbito do MS.

145. Além disso, foi instituído o Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde (CPRJ) no âmbito do MS, por meio da Portaria GM/MS 8.420/2025. O comitê tem caráter deliberativo e atua diretamente na gestão dos processos que envolvem a União. Foi concebido com a finalidade de: promover a otimização de recursos, analisar e racionalizar o uso do orçamento do SUS destinado ao cumprimento de ordens judiciais, acompanhar o fluxo e o andamento das ações judiciais de saúde, melhorando a resposta do Estado. Entre as competências do CPRJ, destacam-se a elaboração anual de um plano de trabalho com ações prioritárias, o acompanhamento e a garantia do fluxo de cumprimento das ações judiciais, além da promoção de estudos e debates sobre o tema. O Comitê também é responsável por articular o diálogo com instâncias externas ao Ministério para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à racionalização da judicialização (art. 2º da Portaria GM/MS 8.420/2025).

146. A composição do CPRJ conta com representantes de diversas secretarias, departamentos e assessorias do MS, incluindo a Secretaria-Executiva, a Consultoria Jurídica e o DJUD. O CPRJ possui autonomia para aprovar resoluções a serem publicadas no Diário Oficial da União (Portaria GM/MS 8.420/2025).

147. Diante o exposto, é possível constatar que o MS vem promovendo, ao longo dos últimos anos, um processo de evolução institucional no tratamento da judicialização da saúde. Essa evolução

se manifesta de forma concreta na criação e no aprimoramento de estruturas organizacionais específicas dedicadas ao tema, bem como na criação de um Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde com objetivos estratégicos orientados à racionalização da judicialização da saúde, em um contexto marcado por crescente complexidade jurídica, financeira e operacional. A trajetória aponta para um movimento de amadurecimento da governança ministerial nessa área, ainda que os esforços permaneçam imprescindíveis e da necessidade de constante atualização.

148. Quanto ao Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde, observa-se que, apesar de não terem sido apresentadas informações sobre suas atividades, até o momento, a própria criação de um colegiado com competências regimentais para elaborar planos de trabalho anuais, estabelecer cronogramas, definir prioridades e fomentar estudos e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à racionalização da judicialização da saúde, representa um avanço na estruturação do planejamento ministerial. A atuação do Comitê permitirá a definição de objetivos e metas capazes de conferir aprimoramento da gestão da judicialização.

149. Dessa forma, diante do estágio atual, em que foram apresentadas medidas adotadas para minimizar os impactos da judicialização, incluindo a instituição de um Comitê Permanente, conclui-se que o item 9.1.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, pertinente ao estabelecimento de metas e objetivos, encontra-se em fase de implementação.

150. Com relação ao item 9.1.3.12, relativo ao monitoramento das referidas metas e objetivos, classifica-se como não implementado, ante a ausência de evidências de acompanhamento efetivo. Nesse contexto, será proposta determinação, nos termos art. 7º, § 3º, inciso VI, requisitando informações junto ao MS para obter evidências concretas sobre o funcionamento do CPRJ. É fundamental que o órgão apresente o plano de trabalho anual do Comitê, bem como os cronogramas e as ações prioritárias já definidas para a racionalização da judicialização. O acompanhamento dessas informações permitirá verificar se o colegiado está, de fato, exercendo seu papel deliberativo e se as metas estabelecidas possuem indicadores de desempenho capazes de mensurar o aprimoramento da gestão.

151. Ademais, a requisição de informações visa esclarecer os mecanismos de monitoramento que serão adotados para avaliar o cumprimento do plano de ação do Comitê e o progresso das políticas públicas voltadas à racionalização da judicialização. Tal medida é necessária para demonstrar que a estrutura criada se traduza em resultados práticos, conferindo maior racionalidade e eficiência ao cumprimento das decisões judiciais no âmbito do SUS.

Monitoramento de pacientes beneficiários de decisões judiciais

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.3.7 - Monitoramento de pacientes beneficiários

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.7. monitorar os pacientes beneficiários de decisões judiciais;

152. A recomendação constante do item 9.1.3.7 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário orienta o Ministério da Saúde (MS) que a criação de unidade de coordenação, núcleo ou equivalente deve incluir, entre suas atribuições, a responsabilidade de realizar o monitoramento e o acompanhamento dos pacientes beneficiários de decisões judiciais. O objetivo é verificar a continuidade do tratamento, considerando que alterações na dosagem, descontinuidade, óbito ou mudança de residência podem modificar a prescrição inicial e gerar desperdício de recursos públicos, caso não sejam verificadas em tempo hábil.

153. Em resposta, o DJUD/MS informou que o monitoramento de pacientes beneficiários é realizado por meio das seguintes ações: gestão de abastecimento, utilização do SISMAT para controlar os estoques e a distribuição de medicamentos (peça 36, p.8); realização de diligências administrativas, ao receber uma demanda judicial, o DJUD contata o autor ou seu representante legal para verificar a persistência da necessidade do medicamento ou serviço de saúde deferido e para obter documentos e prescrições médicas atualizadas, quando for o caso. Somente após essa validação inicial, procede-se à entrega do medicamento ou ao depósito judicial, conforme a Recomendação CNJ 146/2023 (Despacho DJUD/MS 27/4/2026, peça 46).

154. Além disso, o DJUD realiza a reavaliação periódica, quando o processo é reavaliado para verificação da necessidade de continuidade do tratamento e atualização de prescrições, antes do término do ciclo de fornecimento. Logo, o monitoramento realizado não se dá de forma direta sobre o paciente, mas sim sobre o status de abastecimento da medicação decorrente da decisão judicial. O departamento ressaltou que é responsável apenas pela gestão do abastecimento da medicação durante o período no qual há decisão judicial de fornecimento em favor do paciente. O modelo adotado está estruturado na gestão do ciclo de fornecimento com foco na verificação da necessidade de continuidade do atendimento e na racionalização dos recursos públicos, evitando fornecimentos indevidos ou desnecessários (Despacho DJUD/MS 27/4/2026, peça 46).

155. Embora o DJUD realize o acompanhamento da necessidade de continuidade do tratamento, foram identificados pontos que limitam a eficácia do controle, como: ausência de planejamento sistematizado, pois o monitoramento é realizado de forma manual, sem detalhamento sobre a periodicidade das avaliações ou planejamento estruturado de acompanhamento dos processos já cumpridos pelo DJUD. Além disso, não há clareza sobre como as informações coletadas são utilizadas para otimizar os processos de aquisição de medicamentos, visando à eficiência e à redução de custos.

156. Foi verificado, ainda, que ocorrem dificuldades de acesso e comunicação, tendo em vista que representantes de pacientes de doenças raras relatam que o contato do DJUD ocorre apenas para solicitação de receitas atualizadas, e não há um canal de comunicação para beneficiários. Ademais, foi apontada falta de acesso as informações sobre o andamento das demandas judiciais e sua tramitação interna, o que dificulta o seu acompanhamento pelos beneficiários (Entrevista Representante da Casa Hunter 13/4/2026, peça 56).

157. Ademais, foram identificados riscos operacionais, devido a execução manual e sem planejamento do monitoramento de beneficiários, que mantém o risco de desperdício de recursos, bem como a possibilidade de atrasos na atualização de dados, o que pode comprometer tanto a continuidade do tratamento dos pacientes quanto a gestão de medicamentos de alto custo. Isso mostra a necessidade de sistematização dos dados de demandas judiciais em saúde, de maneira que facilite o acesso para acompanhamento por parte dos pacientes e que resulte em melhorias no controle por parte do DJUD.

158. Considerando que o DJUD realiza o monitoramento das necessidades dos pacientes, ainda que de forma manual, com comunicação direta com os pacientes ou representantes por contato telefônico, a recomendação 9.1.3.7 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário será considerada implementada. Apesar da implementação do item, foram identificadas dificuldades quanto ao tema, relacionadas a falta de celeridade e automatização desse monitoramento, o que reforça a necessidade de retificar a determinação do plano de ação para a implementação de um sistema informatizado. A sistematização dos dados relativos às demandas judiciais em saúde visa aprimorar o controle pós-cumprimento das decisões, promover o acompanhamento do cumprimento das demandas judiciais, além de facilitar o acesso às informações pelos pacientes, que é medida essencial para conferir maior eficiência, transparência e racionalidade ao uso dos recursos públicos.

Comunicação com Advocacia Geral da União e colaboração com Conselho Nacional de Justiça

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.3.1 – Auxílio à AGU

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.1. auxiliar a formulação da defesa do ente público pela respectiva procuradoria;

159. O item 9.1.3.1 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário aborda o apoio na formulação de defesas do ente público em ações judiciais relacionadas à saúde. Segundo informações do DJUD, os processos internos registrados no sistema SEI evidenciam sua capacidade de integrar diferentes aspectos técnicos na análise de demandas judiciais, como o custo dos medicamentos ou tratamentos, o registro na Anvisa e as avaliações realizadas pela Conitec. O DJUD ressaltou que a representação judicial e a comunicação ao juízo são de competência da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União (AGU), tendo em vista que o DJUD não detém acesso direto aos processos judiciais, mas que o MS elabora notas técnicas em apoio à defesa da União (peça 25, p. 12).

160. Esses elementos técnicos são utilizados para subsidiar a defesa da União, conduzida pela

Advocacia Geral da União (AGU), em processos judiciais na área da saúde. Dessa forma, o DJUD demonstra seu papel essencial no fornecimento de suporte técnico e jurídico às Procuradorias, contribuindo para uma defesa mais robusta e fundamentada da União (peça 25, p. 9). Sendo assim, propõe-se por considerar o item 9.1.3.1 do Acórdão 1787/2017 como implementado.

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.1.3.11 – Auxílio ao CNJ e magistrados

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de:

(...)

9.1.3.11. auxiliar os magistrados na tomada de decisão por meio do fornecimento de informações técnicas, a serem disponibilizadas preferencialmente na internet, a fim de que possam alcançar as varas judiciais mais remotas, sobre medicamentos e tratamentos incorporados ao SUS, protocolos clínicos, medicamentos e tratamentos alternativos, medicamentos não registrados na Anvisa etc.;

161. No que tange ao 9.1.3.11 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, referente ao auxílio do MS aos magistrados na tomada de decisão por meio do fornecimento de informações técnicas. O DJUD esclareceu que disponibiliza notas técnicas para auxiliar os magistrados por meio do Natjus, que é uma estrutura de suporte técnico formada por profissionais da saúde que emitem notas técnicas e pareceres auxiliando os magistrados a decidir com maior segurança em processos de saúde, como pedidos de medicamentos ou tratamentos negados pelo SUS ou planos de saúde (Despacho DJUD/MS 27/4/2026, peça 46, p.6).

162. Os Natjus possuem organização descentralizada, sendo instituídos no âmbito de cada tribunal conforme suas estruturas e necessidades. O MS, em colaboração com o CNJ, contribui para o fortalecimento desse arranjo por meio do suporte ao Natjus nacional, que funciona como uma base integrada de apoio técnico onde tribunais podem acessar notas técnicas e subsídios especializados.

163. Uma equipe multiprofissional especializada é responsável pela elaboração de notas técnicas fundamentadas em evidências científicas, literatura médica qualificada, análise de custo-efetividade e observância das políticas públicas de saúde, incluindo protocolos clínicos, diretrizes terapêuticas do SUS e avaliações da Conitec. Essas notas são inseridas em sistema hospedado nos servidores do CNJ, permitindo que magistrados tenham acesso a informações técnicas para subsidiar suas decisões.

164. O MS atua no Natjus como um agente indutor da qualificação do processo decisório judicial, contribuindo para que as decisões sejam pautadas em critérios técnicos e científicos. Esse modelo visa evitar a concessão de tratamentos experimentais, sem eficácia comprovada ou não incorporados ao SUS, promovendo segurança ao paciente e racionalidade na alocação de recursos públicos. O projeto decorre do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o CNJ e o Ministério da Saúde em 24 de novembro de 2020 (peça 52), instrumento estruturante da atuação conjunta para o aprimoramento da judicialização da saúde (Despacho DJUD/SE/MS, 27/4/2026, peça 46, p.7).

165. No tocante ao Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus), o MS participa de forma institucional e estratégica, ocupando duas cadeiras no colegiado: uma titular, exercida pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS), e uma suplente, representada pelo DJUD. De acordo com o departamento, essa participação é compreendida como um canal de interlocução direta com o Poder Judiciário, permitindo o acompanhamento das discussões nacionais, a construção de soluções conjuntas e o alinhamento de entendimentos institucionais. O DJUD contribui ativamente com o Fonajus por meio de apresentações técnicas e institucionais sobre fluxos de cumprimento de decisões judiciais, desafios operacionais e logísticos, e avanços na estruturação de respostas administrativas.

166. A participação no Fonajus é considerada pelo MS como um instrumento relevante para a racionalização da judicialização, pois fomenta a aproximação institucional entre Executivo e Judiciário, reduz assimetrias de informação e incentiva decisões alinhadas às políticas públicas de saúde. A troca contínua de experiências e a disseminação de boas práticas contribuem para a previsibilidade e coerência nas decisões judiciais. A efetividade do Fonajus depende da adesão e do engajamento dos atores envolvidos, bem como da capacidade de internalização dos entendimentos

construídos pelos tribunais, consolidando-se como espaço essencial para o aprimoramento da gestão da judicialização da saúde e vetor de articulação interinstitucional (Despacho DJUD/SE/MS, 27/4/2026, p.7, peça 46).

167. Diante do exposto, conclui-se a recomendação do item 9.1.3.11 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário foi implementada, uma vez que o MS tem auxiliado os magistrados na tomada de decisão por meio do fornecimento de informações técnicas qualificadas acessíveis via internet, que contribuem com o suporte técnico para as varas judiciais em todo o território nacional, promovendo a qualificação do processo decisório e a racionalidade na judicialização da saúde.

Estabelecimento de rotinas de detecção de indícios de fraude

Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário: 9.1.1 (segunda parte), 9.1.3.5, 9.1.3.8 e 9.2.1 – Rotinas de detecção de fraude

9.1. recomendar ao Ministério da Saúde (...):

9.1.1. rotinas permanentes de coleta, processamento e análise de dados relativos às ações judiciais de saúde, bem como rotinas de detecção de indícios de fraude, por meio do cruzamento de dados e da observação de padrões e inconsistências, podendo usar como referência o Sistema de Coordenação das Demandas Estratégicas do SUS (S-Codes), adotado pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo; (..)

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.5. detectar a ocorrência de fraudes cometidas no âmbito da judicialização da saúde; (...)

9.1.3.8. realizar inspeções em processos e avaliações de pacientes, selecionados conforme critérios de risco e materialidade; (...)

9.2.1. envio tempestivo das informações ao Ministério Público Federal, diante do indício de fraudes no âmbito da judicialização da saúde, como, por exemplo, a repetição sistemática de prescrições por parte dos mesmos profissionais de saúde e/ou de advogados e a existência de rede entre pacientes, associações, médicos e advogados que denotem ações articuladas objetivando benefícios indevidos;

168. Durante a Auditoria Operacional de 2015, foi identificado o risco potencial de não detecção de eventuais fraudes, devido à insuficiência do controle sobre as ações judiciais de saúde.

169. No que concerne às recomendações relacionadas ao estabelecimento de rotinas de detecção de fraudes, que foram propostas antes da definição do Tema 1234 pelo STF (2024), à época do Acórdão, o objetivo era que o MS desenvolvesse uma forma de controlar ou identificar, por exemplo, repetições sistemáticas de prescrições pelos mesmos profissionais de saúde e/ou de advogados, existência de rede entre pacientes, associações, médicos e advogados que denotassem ações articuladas para benefícios próprios ou qualquer tipo de conluio para obtenção de medicamentos via judicialização.

170. De acordo com o DJUD, a construção da Plataforma Nacional, em parceria com o CNJ, trará avanços significativos na prevenção de fraudes relacionadas às demandas judiciais em saúde. Com o registro centralizado de prescrições médicas e outras informações relevantes, será possível rastrear de forma mais eficiente médicos, advogados, pacientes e prescrições que apresentem indícios de irregularidades, erros ou fraudes. A ferramenta permitirá identificar padrões suspeitos, como prescrições sistemáticas ou favorecimentos indevidos, aumentando a transparência e a segurança do processo. Dessa forma, a estratégia tende a reduzir a ocorrência de fraudes, uma vez que todas as demandas judiciais passarão a ser iniciadas diretamente pela Plataforma, antes mesmo de chegarem ao MS (Reunião DJUD/SE/MS 6/3/2026, peça 53).

171. Nesse contexto, o DJUD informou que, conforme o Decreto 11.798/2023, que instituiu a estrutura regimental do MS, o departamento não possui competência para realizar inspeções, avaliações ou auditorias de pacientes, tampouco apurar irregularidades ou fraudes dentro do MS ou em âmbito judicial (peça 36, p.8). Sua competência se delimita em exercer a coordenação das decisões judiciais individuais, reportando à Consultoria Jurídica (CONJUR/MS) eventuais casos atípicos (peça 36, p.10). Logo, atualmente, não há ferramenta específica em desenvolvimento para coleta de dados ou detecção de fraudes, considerando que essa atribuição não se encontra entre as competências do

departamento (peça 36, p. 4).

172. No tocante ao item 9.2.1, o DJUD informou, também, que não possui competência legal ou regimental para a realização de atividades de auditoria ou de investigação que permitam a caracterização de indícios de fraude (peça 36, p. 10).

173. Sendo assim, apesar de o DJUD ter ressaltado não possuir competência para a realização de rotinas de detecção de fraudes, a implementação da Plataforma Nacional e o sistema próprio do judicialização do MS têm o potencial de reduzir essa necessidade de controle por parte do departamento. Todavia, ainda não é possível definir como a ferramenta irão impactar os processos internos do DJUD. Dessa forma, conclui-se por considerar os itens 9.1.1, 9.1.3.5, 9.1.3.8 e 9.2.1 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário como em implementação.

Ressarcimento interfederativo

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: itens 9.3.1 e 9.3.2 - Ressarcimento interfederativo

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde (...):

9.3.1. regulamentação do processo de ressarcimento de valores despendidos pelas secretarias estaduais e municipais de saúde em face do cumprimento de decisões judiciais que imputam a estados, ao Distrito Federal e aos municípios obrigações diversas das estabelecidas nas políticas de saúde do SUS, considerando, inclusive, a glosa de valores despendidos pela União no cumprimento de decisões judiciais cujas ações e serviços de saúde são de competência de outro ente federativo;

9.3.2. controle e divulgação do ressarcimento dos valores acima descritos;

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: item 9.1.3.6 - Identificação de duplicidades de pagamento pelos entes federativos

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.6. identificar duplicidades de pagamento por parte dos entes federativos; (...)

174. Na ocasião da prolação do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, o TCU identificou que havia um controle insuficiente sobre as ações judiciais para o fornecimento de medicamentos e tratamentos. Essa falta de organização e de rastreabilidade tornava praticamente inviável a identificação de falhas graves na administração, demandas de saúde reprimidas ou a ocorrência de duplicidade de pagamentos. Em outras palavras, sem um sistema de controle adequado, havia o risco de a União, os estados e os municípios pagarem mais de uma vez pelo mesmo medicamento ou tratamento para o mesmo paciente. No intuito de mitigar esse descontrole, foi expedida a recomendação contida no item 9.1.3.6 do referido Acórdão.

175. Além disso, havia o desafio federativo: muitas vezes, um município ou estado cumpria uma decisão judicial que, por direito, deveria ser custeada pela União. Faltava uma regra clara de como esse dinheiro seria ressarcido aos cofres estaduais e municipais. Por conta disso, o TCU recomendou ao Ministério da Saúde, em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), que criasse regras para o ressarcimento desses valores. Também foi recomendado que se criasse um mecanismo de transparência e controle para divulgar os valores gastos pela União ao cumprir decisões cuja competência era de outro ente da federação. Essas orientações formaram as recomendações 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário.

176. Atualmente, as decisões tomadas pelo STF no âmbito do Tema 1234 foram um marco que alterou significativamente a judicialização da saúde. Essa decisão estabeleceu, de maneira muito clara, os critérios que definem de quem é a competência (União, estados ou municípios) para cumprir as decisões judiciais, além de fixar as regras de como deve ocorrer o ressarcimento financeiro entre esses entes da federação.

177. Conforme evidenciado nos autos deste processo de monitoramento (peça 25, p. 11), mesmo que uma ordem judicial obrigue, ao mesmo tempo, o município, o estado e a União a fornecerem um remédio, a responsabilidade final e definitiva de cada um já foi definida pelo STF. Isso inclui, expressamente, os casos em que a União deve ressarcir os entes menores, conforme detalhado no par. 20. A adoção da tese do STF pacificou o tema e organizou o processo, o que contribui para a

diminuição de duplicidades de pagamento.

178. Para se adaptar a essa nova realidade, o DJUD/MS informou que, atualmente, foi estabelecida uma rotina de comunicação, conforme o preconizado no art. 10, § 3º, da recente Portaria GM/MS 7.676/2025. Dessa forma, o departamento entra em contato direto com a parte autora do processo, com os advogados envolvidos e com os demais entes federativos coobrigados (estados e municípios). Esse contato é feito primariamente por e-mail, seguido pelo uso de ferramentas como o WhatsApp Business e, esgotadas essas vias, utiliza-se o contato telefônico.

179. Se, durante o contato, o DJUD verificar que o paciente já recebeu o medicamento do estado ou do município, o departamento solicita o envio do comprovante. Com esse documento, instrui-se o processo eletrônico interno (SEI). Em seguida, o caso é remetido à Consultoria Jurídica do Ministério para que o comprovante seja anexado ao processo judicial. Essa rotina visa evitar a duplicidade de pagamento, atendendo ao disposto no art. 11, parágrafo único, da Portaria 7.676/2025 (25, p. 11).

180. Além da melhoria na comunicação, o Ministério da Saúde formalizou o procedimento de ressarcimento dos valores gastos pelos estados e municípios, cumprindo a recomendação do TCU e as regras do STF. Para isso, foi publicada a Portaria GM/MS 6.212/2024, a qual regularizou os procedimentos para o chamado 'ressarcimento interfederativo', ou seja, o reembolso de valores gastos com o fornecimento de medicamentos via judicial, respeitando os critérios do Tema 1234 do STF.

181. O DJUD apontou que os repasses aos entes federativos são realizados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) por meio do Sistema de Investimentos Federais do SUS (InvestSUS) na modalidade de transferências fundo a fundo. No que diz respeito à prestação de contas, controle e divulgação desses gastos (itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1787/2017), também houve avanço notável. Os pagamentos devidos pela União aos estados e municípios foram organizados de forma sistêmica, divididos em 'blocos de pagamento', seguindo o regramento da mesma Portaria 6.212/2024 (reunião em 1/4/2026, peça 54).

182. A materialização da transparência ocorreu com a publicação das portarias GM/MS 7.208/2025, 8.046/2025 e 8.046/2025. Essas portarias foram o instrumento que autorizou a realização dos blocos de transferências financeiras, saindo diretamente do FNS em direção aos fundos de saúde dos estados e municípios que tinham direito ao reembolso. Isso denota que foi dada a transparência do ressarcimento interfederativo pela União no âmbito das decisões judiciais de saúde.

183. Diante de todos os elementos acima; a instituição de normativos, como as Portarias GM/MS 6.212/2024, 7.676/2025 e 7.208/2025; a adequação aos ditames do STF (Tema 1234); a criação de um fluxo de comunicação pelo DJUD para evitar duplicidades; e, sobretudo, a publicação das transferências do FNS para os entes federativos; conclui-se que o Ministério da Saúde adotou as medidas necessárias para solucionar as lacunas apontadas pelo TCU.

184. Nesse sentido, consideram-se como implementadas as recomendações que tratam da regulamentação do processo de ressarcimento interfederativo, bem como do controle e da divulgação dos valores repassados aos entes subnacionais, especificamente documentadas nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.1.3.6 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário.

Demais deliberações

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: item 9.1.3.2 - Diagnóstico de impacto da judicialização

9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou congênere (...), com atribuições, em especial, de: (...)

9.1.3.2. produzir um diagnóstico preciso e consistente sobre o impacto da judicialização no orçamento e na gestão da política pública;

185. No contexto do item 9.1.3.2 do Acórdão 1787/2017, que recomendou que a criação de unidade de coordenação, núcleo ou equivalente deveria incluir, entre suas atribuições, a responsabilidade de produção de diagnóstico preciso e consistente sobre o impacto da judicialização no orçamento e na gestão da saúde. Tendo em vista que à época da Auditoria foram evidenciadas dificuldades para o gestor dispor de informações completas sobre as demandas judiciais, devido à falta de dados sistematizados. Isso levou ao TCU recomendar a elaboração de um diagnóstico da situação e

do impacto orçamentário da judicialização.

186. Em resposta, o DJUD apresentou um diagnóstico sucinto que mostrou os medicamentos mais judicializados em 2024, custos com a judicialização a partir de dados do SISMAT, de forma que foram apresentadas informações relevantes (peça 36, p. 6).

187. De acordo com o DJUD, a partir dos dados da Pesquisa Assistência Farmacêutica no SUS realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), verificou-se comprometimento relevante dos orçamentos dos entes federativos em razão da judicialização de demandas por medicamentos. Dados da indicam que, em 2023, 32,9% do total de gastos com medicamentos nos 25 estados participantes decorreram de decisões judiciais. Observou-se, ainda, a disseminação dessas demandas em municípios de diferentes portes populacionais e em todas as unidades estaduais analisadas, com reflexos expressivos sobre os orçamentos estaduais e municipais (Vieira, et al, 2025).

188. Além disso, as informações coletadas demonstram que esse não era um problema isolado. O recebimento de ações judiciais exigindo a entrega de medicamentos estava amplamente espalhado por todo o território nacional. Essa situação afeta os municípios de forma generalizada, não independentemente do tamanho da população, o mesmo ocorre nos governos estaduais. O resultado dessa disseminação é um impacto muito grande e relevante nos cofres e no planejamento financeiro tanto dos municípios quanto dos estados.

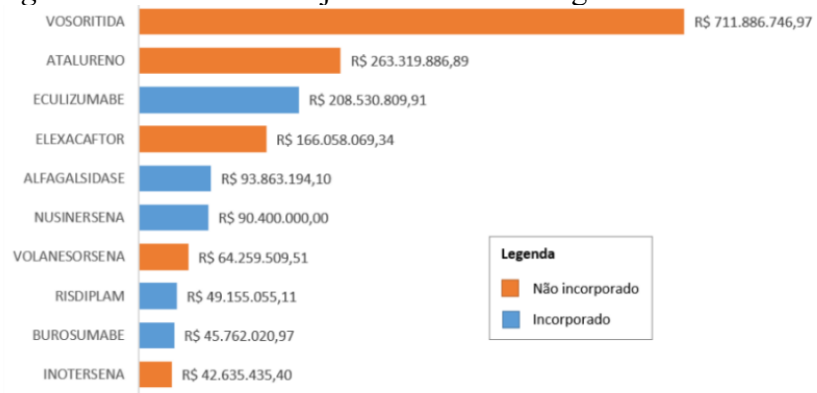
189. Ao direcionar a análise para as contas do governo federal, o cenário encontrado também demonstra um crescimento contínuo e expressivo nos gastos. De acordo com os registros oficiais retirados do SISMAT, somente até o mês de setembro de 2025, os custos do Ministério da Saúde com ações judiciais para entrega de medicamentos a indivíduos já alcançavam o valor de R$ 1,9 bilhão. Comparando com o ano de 2022, em que o valor total que foi comprometido (empenhado) pelo MS foi de R$ 1,5 bilhão (peça 36, p. 6).

190. A gravidade dessa situação financeira foi formalmente reconhecida no âmbito legislativo, em setembro de 2025, quando ocorreu uma reunião na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, localizada na Câmara dos Deputados. Durante esse encontro, o então Ministro da Saúde prestou declarações afirmando que a judicialização representa um problema grave para a gestão que gera um déficit no orçamento da saúde (peça 36, p. 6).

191. O diagnóstico do DJUD identificou que medicamentos de alto custo, especialmente terapias gênicas voltadas a doenças raras, bem como tratamentos para câncer e condições crônicas complexas, concentram parcela significativa do impacto orçamentário decorrente de demandas judiciais no nível federal. O motivo desse impacto é direto: o elevado custo financeiro de cada tratamento individual (peça 36, p. 6).

192. Como exemplo, o medicamento *Elevidys*®, apresenta custo unitário estimado em R$ 11,9 milhões ou R$ 14,7 milhões (considerando ICMS de 17%). Consta a tramitação de 219 processos judiciais no DJUD, cuja execução integral demandaria montante estimado em R$ 3,24 bilhões. É importante registrar que este remédio ainda não faz parte da lista regular de medicamentos fornecidos pelo SUS, mas já possui o registro na Anvisa (peça 36, p. 6).

Figura 4: Medicamentos judicializados entregues com maior impacto orçamentário, 2024



Fonte: Sistema Integrado de Administração de Material (SISMAT), peça 36, p. 6.

193. A partir dos dados que mostram os dez medicamentos mais judicializados entregues pelo MS, cujas demandas totais tiveram maior impacto orçamentário no ano de 2024, metade deles não eram incorporados ao SUS, somando mais de R$1,2 bilhão e representando 72% do gasto total destes dez medicamentos (peça 36, p. 6).

194. Dessa maneira, conclui-se que foi apresentado um diagnóstico sobre impacto orçamentário da judicialização da saúde, com dados de 2024. Portanto, considera-se o item 9.1.3.2 do Acórdão 1787/2017 como implementado.

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: item 9.2.2 - Concessão de licença compulsória

9.2. recomendar ao Ministério da Saúde (...), com vistas a diminuir gastos com medicamentos judicializados de alto custo não incorporados ao SUS, não registrados na Anvisa ou já regularmente fornecidos pelo SUS:

9.2.2. exame da possibilidade e da pertinência de concessão, de ofício, de licença compulsória para a exploração da patente, nos casos de emergência nacional ou interesse público, conforme disposto no art. 71 da Lei 9.279, de 14 de maio de 1996;

195. O tema de concessão de licença compulsória, que gerou a recomendação do item 9.2.2 do Acórdão 1787/2017, em que foi solicitado que o MS avaliasse a possibilidade e a pertinência de concessão, de ofício, de licença compulsória para a exploração da patente, nos casos de emergência nacional ou interesse público, conforme disposto no art. 71 da Lei 9.279/1996.

196. Tendo em vista o crescimento exponencial com a judicialização da saúde e considerando que parte desses gastos eram concentrados em apenas três medicamentos à época da Auditoria de 2015, foi recomendada a avaliação da possibilidade de concessão de licença compulsória e, se fosse o caso, a adoção de medidas para essa concessão. Com a implementação dessa recomendação, seria esperado que o MS desenvolvesse novas soluções para o enfrentamento da evolução dos gastos com a judicialização da saúde (Relatório de Auditoria Operacional Judicialização da Saúde, TCU, 2015).

197. O DJUD informou que a citada recomendação foi discutida por meio da Nota Técnica 302/2025 elaborada pelo Coordenação-Geral de Promoção e Regulação do Complexo Industrial (peça 41). Foi ressaltado que a transferência de tecnologia e o licenciamento constituem mecanismos previstos no ordenamento jurídico para viabilizar o acesso a produtos de saúde no Brasil, especialmente no âmbito do SUS, em articulação entre o Ministério da Saúde, instituições públicas e privadas e empresas farmacêuticas. A Lei 9.279/1996 disciplina as modalidades de licenciamento, incluindo a licença compulsória, de caráter excepcional, aplicável em situações de interesse público, emergência ou quando o titular da patente não atende adequadamente à demanda.

198. A Lei 14.200/2021 ampliou a possibilidade de licenciamento compulsório para alcançar também pedidos de patente em análise, inclusive em contextos de emergência. Entretanto, verificou-se que a existência de múltiplas proteções associadas a um mesmo produto, incluindo pedidos de patente ainda não publicados ou em exame, pode restringir a exploração efetiva da tecnologia licenciada.

199. Nessas situações, mesmo quando há decretação de licenciamento compulsório para determinado medicamento, a presença de pedidos de patente relativos a insumos ou intermediários essenciais pode impedir etapas do processo produtivo, limitando o aproveitamento da licença concedida e, consequentemente, o acesso ao produto. Portanto, atualmente o licenciamento compulsório representa o último recurso na caixa de ferramentas de políticas públicas em saúde, acionado apenas quando falharem as tentativas de parceria e cooperação e nas condições previstas na legislação, preservando-se como prioridade as soluções baseadas no diálogo, na inovação colaborativa e na proteção do interesse público (peça 41).

200. Sendo assim, a licença compulsória é um instrumento que representa o último recurso, acionado apenas quando falharem as tentativas de parceria e cooperação e nas condições previstas na legislação. A prioridade são as soluções baseadas no diálogo, na inovação colaborativa e na proteção do interesse público (peça 41, p.8).

201. Dessa forma, foram apresentadas as considerações do MS sobre a possibilidade de

concessão de licença compulsória por meio da Nota Técnica 302/20205 CGPR/DECEIIS/SECTICS/MS, em que consta o caráter excepcional do referido instrumento. Logo, considera-se a recomendação 9.2.2 do Acórdão 1787/2017 como implementada.

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: itens 9.4.1 e 9.4.2 - Recomendações ao CFM

9.4. recomendar ao Conselho Federal de Medicina (CFM), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 6º da Resolução TCU 265/2014, que, com vistas a prevenir a emissão de prescrições em dissonância com o Parecer CFM 2/2016:

9.4.1. conjuntamente com os Conselhos Regionais de Medicina, fiscalize a emissão de prescrições médicas de medicamentos, procedimentos e outros itens de saúde que não tenham sido registrados pela Anvisa, inclusive os casos *off-label*, exigindo o registro das motivações, o acompanhamento do paciente e, nos casos *off-label*, o consentimento esclarecido do paciente ou, em razão de impedimento, do seu responsável legal, tendo em vista o disposto no Parecer CFM 2/2016;

9.4.2. divulgue e alerte aos profissionais médicos que a prescrição de medicamento sem registro na Anvisa afronta a Lei 6.360/1976 e o Código de Ética Médica (Resolução CFM 1.931/2009, Capítulo III, art. 21);

202. As recomendações expedidas por meio dos itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário orientavam o Conselho Federal de Medicina (CFM), em conjunto com os Conselhos Regionais de Medicina (CRM), a adotar as seguintes medidas: fiscalizar a emissão de prescrições médicas de medicamentos, procedimentos e outros itens de saúde sem registro na Anvisa, incluindo as prescrições *off-label*; exigir o registro das motivações clínicas, o acompanhamento do paciente e, nos casos *off-label*, a obtenção de consentimento esclarecido do paciente ou de seu responsável legal, em conformidade com o Parecer CFM 2/2016; e divulgar e alertar aos profissionais médicos que a prescrição de medicamentos sem registro na Anvisa contraria o disposto na Lei 6.360/1976 e no Código de Ética Médica (Resolução CFM 1.931/2009, Capítulo III, art. 21).

203. As deliberações supracitadas não são mais aplicáveis em razão da superveniência de entendimento fixado pelo STF no julgamento do Tema 1234 de Repercussão Geral. O referido julgamento estabeleceu regras específicas para a judicialização de medicamentos sem registro na Anvisa, bem como para a prescrição de medicamentos *off-label*. Diante da definição dessas diretrizes pelo STF, as recomendações contidas nos itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário perderam seu objeto.

Plano de Ação para as deliberações do Acórdão 1787/2017 – TCU - Plenário

Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário: 9.5 – Plano de ação

9.5. determinar ao Ministério da Saúde, (...), que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação a respeito das recomendações feitas nos itens 9.1, 9.2 e 9.3 acima listados, especificando para cada uma das recomendações as ações a serem adotadas para tratamento dos problemas identificados, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação, ou, se for o caso, a justificativa para a sua não implementação; (...)

204. A deliberação 9.5 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, trata da elaboração de um plano de ação para a implementação das recomendações dos itens 9.1, 9.2 e 9.3, com a identificação dos responsáveis, prazos e justificativas para a eventual não implementação. O MS não apresentou plano de ação, que deveria detalhar as ações a serem empreendidas, os responsáveis designados e os respectivos prazos para implementação das recomendações ou, alternativamente, as justificativas para sua não implementação (peça 18, p. 12).

205. De toda forma, tal determinação não será reiterada tendo em vista que as recomendações objeto do Acordão1787/2017-TCU-Plenário permanecerão monitoradas no âmbito deste processo de fiscalização, assim não haverá comprometimento da rastreabilidade e a governança das medidas corretivas. Adicionalmente, as determinações do item 9.2 e subitens do Acórdão 956/2024 já solucionarão boa parte das fragilidades constatadas na Auditoria 2015 (TC 009.253/2015-7).

Benefícios Efetivos

206. Em decorrência do monitoramento realizado, identificam-se benefícios institucionais

relevantes associados ao atendimento, ainda que parcial ou em curso, das deliberações exaradas por este Tribunal. Destaca-se, inicialmente, a implementação de uma estrutura de coordenação dedicada à temática da judicialização da saúde, responsável por conduzir ações de articulação interinstitucional e de esclarecimento técnico, o que representa avanço concreto na organização e no tratamento sistêmico da matéria no âmbito do Ministério da Saúde. Nesse contexto, a publicação da Portaria GM/MS 7.676/2025 conferiu maior densidade normativa às atribuições do departamento responsável, especialmente no que se refere à padronização de procedimentos e à condução dos processos de aquisição relacionados às demandas judiciais.

207. Adicionalmente, a elaboração de fluxos de trabalho específicos evidencia movimento consistente de estruturação interna, contribuindo para maior clareza de responsabilidades, padronização de rotinas e redução de assimetrias operacionais. Tais medidas favorecem o incremento da eficiência administrativa e da rastreabilidade dos processos, configurando resultado direto das deliberações acompanhadas. No mesmo sentido, observam-se avanços na regulamentação do ressarcimento interfederativo, bem como no aprimoramento da transparência dos repasses financeiros relacionados à judicialização, aspectos que contribuem para maior equidade federativa e melhor alocação dos recursos públicos.

208. No tocante ao suporte técnico e à qualificação das decisões judiciais, verifica-se avanço significativo nas ações voltadas ao fornecimento de subsídios à Advocacia-Geral da União, bem como ao apoio à tomada de decisão por magistrados, notadamente por meio da atuação dos Natjus e das instâncias de articulação, como o Fonajus. Tais iniciativas contribuem para o aprimoramento da qualidade das decisões judiciais, com potencial para reduzir a concessão de demandas descoladas das diretrizes do SUS e, consequentemente, mitigar distorções na execução das políticas públicas de saúde.

209. No que se refere aos resultados associados à identificação do perfil dos medicamentos judicializados já incorporados ao SUS, observa-se benefício potencial relevante quanto à melhoria da capacidade diagnóstica do Ministério da Saúde, permitindo a identificação mais precisa de falhas operacionais, logísticas ou informacionais. Esse aprimoramento favorece o direcionamento de medidas corretivas mais eficazes, voltadas à redução de demandas judiciais evitáveis e ao fortalecimento do acesso regular aos medicamentos no âmbito das políticas públicas instituídas.

210. Sob a perspectiva quantitativa, ainda que não se disponha, neste estágio, de mensuração consolidada dos ganhos financeiros decorrentes das medidas adotadas, é possível inferir potencial expressivo de economicidade. Tal potencial decorre da racionalização das aquisições relacionadas à judicialização, da redução de custos administrativos e da mitigação de compras emergenciais realizadas em condições menos vantajosas. A quantificação desses benefícios tende a se tornar mais precisa com o avanço na estruturação de bases de dados e na implementação de sistemas informatizados de gestão das demandas judiciais.

211. Quanto à forma de mensuração, os benefícios ora apresentados resultam de análise qualitativa das evidências coletadas durante o monitoramento, incluindo atos normativos editados, informações prestadas pelo gestor e avaliação da evolução das práticas de gestão implementadas. A consolidação de instrumentos de informação mais robustos permitirá, em ciclos futuros, o emprego de métricas quantitativas mais refinadas, como indicadores de redução da judicialização, tempo de atendimento das demandas, custos médios por processo e ganhos de eficiência administrativa.

212. Por fim, ressalta-se que os avanços observados, ainda que em diferentes níveis de maturidade, evidenciam ganhos concretos decorrentes da atuação indutora do TCU, demonstrando que o monitoramento contribui não apenas para o cumprimento formal das deliberações, mas para a promoção de melhorias estruturais, sustentáveis e orientadas a resultados na gestão pública, com impactos positivos sobre a efetividade das políticas de saúde e o atendimento à sociedade.

Conclusão

213. À luz das análises empreendidas, verifica-se que o processo de acompanhamento das determinações e recomendações emanadas pelo Tribunal revela um cenário heterogêneo, no qual

coexistem avanços institucionais relevantes, iniciativas em estágio intermediário e fragilidades estruturais que ainda demandam aperfeiçoamento. De forma geral, constata-se que o Ministério da Saúde vem adotando medidas para o enfrentamento da judicialização da saúde, porém com graus distintos de maturidade e efetividade.

214. Inicialmente, no que se refere às determinações constantes do item 9.2 e seus subitens 9.2.1 a 9.2.7 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, observa-se que as ações voltadas à implementação de um sistema informatizado para o gerenciamento das demandas judiciais encontram-se em curso. A elaboração de fluxos de trabalho evidencia um movimento concreto de estruturação, ainda que incipiente, sendo adequada a classificação das referidas determinações como em cumprimento. Nesse contexto, será estipulado um novo prazo para o encaminhamento do plano de ação, sobretudo diante da relevância estratégica do tema, que justifica seu monitoramento contínuo e sistemático.

215. No tocante à estruturação das aquisições de medicamentos judicializados, identificam-se avanços institucionais decorrentes da edição da Portaria GM/MS 7.676/2025 e da realização de levantamentos de necessidades. Tais medidas indicam a existência de esforços organizados para aprimorar o processo de compras, ainda que em fase de desenvolvimento, o que justifica a classificação da recomendação do item 9.1.3.3 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário como em implementação.

216. De modo complementar, o mapeamento e levantamento dos itens judicializados representam importante marco inicial para a organização das informações, permitindo considerar implementado o item 9.1.3.9. Contudo, a persistência de controles baseados em planilhas e procedimentos manuais evidencia riscos operacionais relevantes, como erros, retrabalho e limitação de acesso à informação gerencial.

217. Ainda nesse eixo, a análise relativa ao item 9.1.3.10 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário demonstra que o Ministério da Saúde iniciou procedimentos voltados à identificação de medicamentos já incorporados ao SUS que permanecem sendo objeto de judicialização. Os achados apontam para um descompasso entre a política de incorporação tecnológica e sua efetiva disponibilização aos usuários do SUS, o que indica a necessidade de aprofundamento das causas dessa persistência. Assim, a medida encontra-se em fase de implementação, carecendo de maior densidade analítica e ações corretivas estruturadas.

218. No âmbito logístico, as iniciativas relacionadas aos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário também se encontram em implementação. As articulações institucionais com o CNJ e a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina evidenciam esforços de coordenação federativa, voltados à melhoria da dispensação de medicamentos. Destaca-se, nesse sentido, a diretriz de centralização da dispensação em unidades públicas, medida que potencialmente reduz desperdícios e aprimora o uso racional de recursos.

219. Por sua vez, as ações de articulação e esclarecimento técnico conduzidas pelo departamento responsável demonstram avanço no cumprimento do item 9.1.3.4 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, permitindo sua classificação como implementado. Essa atuação contribui para a qualificação das decisões administrativas e judiciais, reduzindo assimetrias de informação.

220. No que concerne à governança institucional, verifica-se a criação de estruturas organizacionais voltadas ao enfrentamento da judicialização, como a instituição de coordenação específica e de comitê permanente. Esses avanços justificam a classificação do item 9.1.3 do Acórdão 1787/2017 -TCU-Plenário como implementado. Contudo, a definição de metas e objetivos estratégicos (item 9.1.2) ainda se encontra em fase de implementação, evidenciando a necessidade de amadurecimento do planejamento institucional.

221. Em contrapartida, o item 9.1.3.12, relativo ao monitoramento dessas metas, permanece não implementado, em razão da ausência de evidências de acompanhamento efetivo. Tal lacuna compromete a capacidade de aferir resultados e de orientar a tomada de decisão baseada em evidências. Nesse sentido, ressalta-se a importância de determinar a requisição de informações sobre o funcionamento do Comitê Permanente, incluindo seu plano de trabalho, cronogramas e indicadores de

desempenho.

222. No que tange ao monitoramento dos pacientes, observa-se que, embora realizado de forma manual por meio de contatos diretos com os pacientes, o item 9.1.3.7 pode ser considerado implementado. Todavia, as limitações operacionais identificadas reforçam a necessidade de evolução para soluções informatizadas, o que converge com a determinação de elaboração de plano de ação específico contemplando o item 9.2.5 do Acórdão 956/2024.

223. De forma crítica, destaca-se que a ausência de plano de ação, conforme exigido no item 9.5 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, sendo classificado como não cumprido. De toda forma, tal determinação não será reiterada tendo em vista que as recomendações objeto do Acodão1787/2017-TCU-Plenário permanecerão monitoradas no âmbito deste processo de fiscalização, bem como por meio do monitoramento das determinações do item 9.2 e subitens do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário.

224. Por outro lado, verifica-se avanço significativo em áreas relacionadas ao suporte técnico à defesa da União. O fornecimento de subsídios à Advocacia-Geral da União e o apoio à tomada de decisão por magistrados, por meio de informações técnicas qualificadas, permitem considerar implementados os itens 9.1.3.1 e 9.1.3.11 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário. Tais iniciativas contribuem para a racionalização da judicialização e para a qualificação das decisões judiciais.

225. Adicionalmente, nota-se que algumas recomendações se encontram em estágio intermediário, especialmente aquelas relacionadas à implementação de ferramentas estruturantes, como a Plataforma Nacional. Nesse contexto, os itens 9.1.1, 9.1.3.5, 9.1.3.8 e 9.2.1 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário permanecem em implementação, com potencial de transformação relevante, mas ainda sem evidências consolidadas de impacto.

226. Também merecem destaque os avanços na regulamentação do ressarcimento interfederativo e na transparência de repasses financeiros, o que permite considerar implementados os itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.1.3.6 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, com a instituição de normativos, como as Portarias GM/MS 6.212/2024 e 7.676/2025, que caracterizaram a regulamentação e adequação aos ditames do STF (Tema 1234) e as publicações das transferências do FNS para os entes federativos (portarias GM/MS 7.208/2025 e 8.046/2025). Além disso, houve a criação de um fluxo de comunicação pelo DJUD para evitar duplicidades.

227. Da mesma forma, a elaboração de diagnóstico sobre o impacto orçamentário da judicialização justifica a classificação do item 9.1.3.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário como implementado, conforme par. 189. Quanto à recomendação referente à licença compulsória, item 9.2.2 do Acórdão 1787/2017-TCU-Plenário, a apresentação de posicionamento técnico fundamentado por meio de nota técnica indica seu cumprimento. Por fim, registra-se a perda de objeto das recomendações constantes dos itens 9.4.1 e 9.4.2, em razão da superveniência de entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 1234 de Repercussão Geral, que redefiniu os parâmetros normativos sobre a matéria.

228. No que se refere ao grau de implementação das deliberações monitoradas, no âmbito do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, verifica-se que 100% das determinações/recomendações (9 itens) encontram-se classificadas como em cumprimento ou em implementação, não havendo, até o momento, itens considerados implementados ou não cumpridos. Esse cenário evidencia que as medidas determinadas ainda se encontram em fase de operacionalização, demandando acompanhamento contínuo para verificação de sua efetiva consolidação (Figura 5).

229. Por outro lado, no que tange ao Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, constata-se um estágio mais avançado de maturidade, com 55% das recomendações implementadas, 35% em implementação e 10% ainda não implementadas ou não cumpridas, considerando 20 itens, excluídos os dois itens não aplicáveis. Esse panorama indica progressos significativos desde a emissão do acórdão, mas também revela a persistência de lacunas relevantes, especialmente no que diz respeito à adoção integral das medidas estruturantes, reforçando a necessidade de continuidade das ações de monitoramento e indução ao cumprimento das deliberações ainda pendentes (Figura 5).

230. Em síntese, o cenário observado evidencia avanços relevantes, porém assimétricos, com destaque para a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de planejamento, monitoramento e governança, especialmente por meio da elaboração do plano de ação para a implementação de um sistema informatizado para a gestão das demandas judiciais. A consolidação dessas medidas será decisiva para o aprimoramento da gestão e para a racionalização sustentável da judicialização da saúde.

231. Sendo assim, ressalta-se como imperativa a continuidade do monitoramento, por parte do TCU, em relação à elaboração e efetiva implementação de plano de ação voltado ao desenvolvimento de sistema informatizado de gestão das demandas judiciais no âmbito do DJUD. Nesse contexto, será proposta a reiteração da determinação 9.2 e de seus subitens, constante do Acórdão 956/2024 – TCU – Plenário.

232. A consolidação desse instrumento revela-se de elevada relevância, na medida em que a implantação de um sistema estruturado e integrado possui potencial para aprimorar a qualidade das informações disponíveis, mitigar ineficiências operacionais e promover maior racionalidade no tratamento da judicialização da saúde. Ademais, contribui para o fortalecimento da governança, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, a otimização da alocação de recursos públicos e a melhoria dos resultados entregues à sociedade.

233. Adicionalmente, ressalta-se a necessidade de continuidade do monitoramento, com vistas a aprofundar a compreensão acerca da atuação do Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde. Trata-se de iniciativa relevante do Ministério da Saúde, que representa um avanço institucional no enfrentamento estruturado do fenômeno da judicialização. O acompanhamento sistemático de suas atividades, deliberações e resultados permitirá aferir não apenas o seu funcionamento regular, mas, sobretudo, a sua efetividade na formulação de estratégias capazes de induzir melhorias nas políticas públicas e na gestão do sistema de saúde.

234. Dessa forma, será proposta requisição de informações ao Ministério da Saúde sobre as atividades desenvolvidas pelo Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde. Tal medida tem por objetivo possibilitar a adequada compreensão de suas ações, deliberações e resultados no âmbito da judicialização da saúde.

235. De igual modo, evidencia-se a importância da compreensão e identificação dos desafios relacionados à disponibilização de medicamentos já incorporados ao SUS, mas que continuam sendo objeto de demandas judiciais. A persistência desse fenômeno sugere a existência de falhas operacionais, logísticas ou informacionais que precisam ser devidamente diagnosticadas. A atuação do MS sobre essas causas é condição essencial para a adoção de medidas corretivas eficazes, orientadas à redução da judicialização e ao aprimoramento do acesso regular às políticas públicas de saúde.

236. Por essa razão, será proposta requisição de informações ao Ministério da Saúde com vistas à identificação das causas identificadas e do perfil dos medicamentos já incorporados ao SUS que continuam sendo judicializados. Busca-se, ainda, que sejam esclarecidas as causas subjacentes a essa situação, bem como as medidas adotadas pelo Ministério para seu enfrentamento, especialmente aquelas voltadas à redução da judicialização desses medicamentos e ao aprimoramento do acesso regular a esses medicamentos.

237. À vista do exposto, reforça-se a relevância do presente trabalho de monitoramento como instrumento de indução ao aperfeiçoamento da gestão pública, especialmente no tocante à racionalização da judicialização da saúde. A atuação tempestiva e assertiva do Ministério da Saúde, amparada por planejamento estruturado, governança efetiva e uso qualificado da informação, revela-se essencial para o enfrentamento dos desafios identificados, com reflexos diretos na otimização da aplicação dos recursos públicos e na racionalização da judicialização da saúde.

238. Nesse contexto, o monitoramento realizado pelo TCU se mostra fundamental para assegurar a implementação das medidas propostas, promovendo maior eficiência, transparência e efetividade na atuação estatal em benefício da sociedade.

Figura 5: Grau de implementação das deliberações do Acórdão956/2024 TCU-Plenário e do Acórdão

1787/2017- TCU-Plenário pelo Ministério da Saúde

Acórdão 956/2024	Situação
9.2.1	Em cumprimento
9.2.2	Em cumprimento
9.2.3	Em cumprimento
9.2.4	Em cumprimento
9.2.5	Em cumprimento
9.2.6	Em cumprimento
9.2.7	Em cumprimento
9.3.1	Em implementação
9.3.2	Em implementação

Acórdão 956/2024	%
Implementado	0%
Em cumprimento/implementação	100%
Não implementado/Não cumprido	0%
Total	9

Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário	%
Implementado	55%
Em implementação	35%
Não implementado/Não cumprido	10%
Perda do objeto	-
Total (22-2)	20

Acórdão 1.787/2017	Situação
9.1.1	Em implementação
9.1.2	Em implementação
9.1.3	Implementado
9.1.3.1	Implementado
9.1.3.2	Implementado
9.1.3.3	Em implementação
9.1.3.4	Implementado
9.1.3.5	Em implementação
9.1.3.6	Implementado
9.1.3.7	Implementado
9.1.3.8	Em implementação
9.1.3.9	Implementado
9.1.3.10	Em implementação
9.1.3.11	Implementado
9.1.3.12	Não implementado
9.2.1	Em implementação
9.2.2	Implementado
9.3.1	Implementado
9.3.2	Implementado
9.4	Perda do objeto
9.4.2	Perda do objeto
9.5	Não cumprido

Propos
239. 32.5, da
Portari
a , **9.1.3,**
9.1.3.7 ário;
b **9.2.1 a**
9.2.7 e 4-TCU-
Plenári Acórdão
1787/2
c **prida a**
determ
d Acórdão
1787/2

e) conceder novo **prazo de 120 dias** para que o Ministério da Saúde apresente o plano de ação determinado no item 9.2 e seus subitens, constante do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, de modo a assegurar a elaboração e a efetiva implementação de plano de ação voltado ao desenvolvimento de sistema informatizado de gestão das demandas judiciais no âmbito do Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD);

f) com fundamento no art. 7º, §3º, VI, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde que encaminhe, no **prazo de 60 dias**, informações acerca da atuação do Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde, acompanhadas de documentação comprobatória, de forma a evidenciar suas atividades, deliberações e resultados;

g) com fundamento no art. 7º, §3º, VI, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde que encaminhe, no **prazo de 60 dias**, informações destinadas à identificação do perfil dos medicamentos e demais tecnologias já incorporadas ao SUS que permanecem sendo objeto de judicialização, bem como das causas associadas a esse fenômeno e das medidas adotadas para seu enfrentamento, especialmente aquelas voltadas à redução da judicialização de itens já incorporados e ao aprimoramento do acesso regular a esses insumos estratégicos para saúde;

h) 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 continuar o monitoramento das deliberações e devolver os autos a AudSaúde para dar continuidade ao monitoramento; e

i) informar ao Ministério da Saúde do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório o.

VOTO

Aprecio relatório de monitoramento destinado a verificar o cumprimento das deliberações expedidas por este Tribunal no Acórdão 956/2024-Plenário, de minha relatoria, bem como de outras, ainda pendentes, oriundas do Acórdão 1.787/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, ambas relacionadas à judicialização da saúde.

2. O tema é acompanhado por esta Corte há mais de uma década. A auditoria operacional realizada em 2015 (TC 009.253/2015-7) evidenciou que o Ministério da Saúde não dispunha de gerenciamento dos dados essenciais das ações judiciais de saúde, o que inviabilizava o controle gerencial qualificado, favorecia o desperdício de recursos e comprometia a eficiência do atendimento.

3. Daquele trabalho resultou o Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, com amplo conjunto de recomendações e a determinação de apresentação de plano de ação. O primeiro monitoramento (TC 034.546/2018-9) constatou, em 2020, que parte relevante das deliberações permanecia pendente, tendo o Acórdão 3.036/2020-TCU-Plenário autorizado a continuidade do monitoramento.

4. Em paralelo, a representação autuada como TC 035.851/2016-3, que tratou do desperdício decorrente do vencimento e do subaproveitamento de medicamentos adquiridos por força de decisões judiciais, deu origem ao Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, no qual este Plenário determinou ao Ministério da Saúde a elaboração de plano de ação para implementação do Sistema de Demanda Judicial, ou de solução que o substituísse, e recomendou providências voltadas à dispensação de medicamentos de alto custo em unidades da rede pública.

5. O presente trabalho consolida, portanto, dois ciclos deliberativos convergentes, cujo eixo comum é a estruturação informacional e gerencial do enfrentamento da judicialização da saúde no âmbito federal.

I

6. Desde que as determinações e recomendações foram proferidas, houve relevantes mudanças do quadro normativo e jurisprudencial.

7. No julgamento dos Temas 6 e 1.234, de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou requisitos para concessão judicial de medicamentos não incorporados, redefiniu competências jurisdicionais e responsabilidades de custeio segundo o valor do tratamento, estabeleceu regras de ressarcimento entre os entes federativos e condicionou a via judicial ao prévio requerimento administrativo devidamente apreciado — entendimentos cristalizados nas Súmulas Vinculantes 60 e 61.

8. Quanto ao Tema 500, assentou-se que a ausência de registro na Anvisa impede, em regra, o fornecimento judicial do medicamento, admitidas exceções estritas.

9. Desse novo arranjo jurisprudencial decorreu, ainda, a criação da Plataforma Nacional de Saúde, concebida como porta de entrada única das demandas por medicamentos, desenvolvida sob as diretrizes do grupo gestor instituído pelo Supremo Tribunal Federal, com governança colaborativa da qual participam o Conselho Nacional de Justiça — que instituiu comitê específico por meio da Portaria CNJ 70/2026 —, o Ministério da Saúde e os entes subnacionais.

10. A Pasta ministerial editou a Portaria GM/MS 6.212/2024, que regulamentou o ressarcimento interfederativo segundo os critérios do Tema 1.234; a Portaria GM/MS 7.676/2025, que normatizou os procedimentos de cumprimento das decisões judiciais individuais, com definição de fluxos, prazos e diretrizes de aquisição e dispensação; e a Portaria GM/MS 8.420/2025, que instituiu o Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde.

11. Esse conjunto normativo repercute na avaliação das deliberações monitoradas, inclusive na perda de objeto das recomendações dirigidas ao Conselho Federal de Medicina.

II

12. A materialidade envolvida é expressiva. Os valores empenhados pelo Ministério da Saúde para o cumprimento de decisões judiciais alcançaram R$ 1,98 bilhão em 2025, montante quase 57% superior ao verificado em 2018.

13. Chama também a atenção o padrão de concentração dos dispêndios. Dos R$ 1,137 bilhão gastos efetivamente com medicamentos judicializados em 2025, 85,2% se referiram a itens não incorporados ao SUS, e apenas cinco apresentações farmacêuticas, todas não incorporadas, responderam por R$ 605,6 milhões, ou seja, 53% do total.

14. Trata-se de despesa que compete com políticas estruturantes do Sistema Único de Saúde e cujo cumprimento, na ausência de orçamento e estoque próprios do departamento responsável, exige constantes reprogramações que fragilizam o planejamento das secretarias finalísticas.

15. Não se ignora decorrer a judicialização da saúde, muitas vezes, de necessidades individuais urgentes e de falhas de acesso a tratamentos de saúde. Tampouco se desconhece a complexidade jurídica, federativa, assistencial e logística envolvida no cumprimento de decisões judiciais.

Justamente por isso, a resposta administrativa deve ser mais organizada, transparente e orientada por dados. A racionalização dessa despesa e a qualificação da sua gestão constituem, assim, imperativos de eficiência, de economicidade e de equidade no acesso à saúde.

III

16. Acompanho, no essencial, as análises e conclusões da AudSaúde, que examinou cada deliberação com apoio em respostas formais do Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD), reuniões técnicas, entrevista com entidade representativa de pacientes e dados primários de aquisições. Percorro os principais eixos.

17. No campo da governança institucional, a evolução é inequívoca: o Ministério partiu, em 2017, da inexistência de instância central de coordenação para a criação do Núcleo de Judicialização (Portaria GM/MS 2.566/2017), sua transformação em Coordenação-Geral (Decreto 9.320/2018) e, por fim, a consolidação do DJUD na estrutura da Secretaria-Executiva (Decretos 11.098/2022 e 11.358/2023).

18. Está atendida, portanto, a recomendação de criação de estrutura centralizadora contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, assim como as atribuições de apoio à defesa da União (subitem 9.1.3.1), exercida mediante notas técnicas que subsidiam a atuação da Advocacia-Geral da União, e de auxílio aos magistrados (subitem 9.1.3.11), materializada no suporte aos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário e na participação institucional no Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde.

19. Foi igualmente demonstrado o atendimento das recomendações relativas ao diagnóstico do impacto orçamentário da judicialização (subitem 9.1.3.2), apresentado com dados de 2024 e 2025, e ao exame da possibilidade de licenciamento compulsório de patentes (subitem 9.2.2), objeto de nota técnica que situou o instrumento como recurso excepcional e derradeiro, após esgotadas as vias de parceria e cooperação, leitura compatível com a Lei 9.279/1996 e com as alterações da Lei 14.200/2021.

20. Quanto ao ressarcimento interfederativo, os avanços são concretos: a Portaria GM/MS 6.212/2024 regulamentou o procedimento em conformidade com a decisão do STF no Tema 1.234; os repasses passaram a ser operados pelo Fundo Nacional de Saúde na modalidade fundo a fundo, com publicidade conferida pelas portarias autorizativas dos blocos de transferência; e foi instituída rotina de comunicação com autores, advogados e entes coobrigados, com juntada de comprovantes aos autos judiciais, precisamente para evitar duplicidade de pagamentos. Conclui-se, assim, que podem ser consideradas implementadas as recomendações dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.1.3.6 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário.

21. No tocante à classificação dos itens judicializados (subitem 9.1.3.9), o levantamento que abrangeu 414 medicamentos e permitiu a categorização de 308 princípios ativos segundo o estado de incorporação constitui medida suficiente para considerar a recomendação implementada, com a ressalva de que a persistência de controles em planilhas alimentadas manualmente mantém riscos relevantes de erro, retrabalho e perda de tempestividade da informação gerencial.

22. De outra parte, permanecem em implementação as recomendações que dependem, em maior ou menor grau, da estruturação informacional ainda incompleta:

i) as rotinas permanentes de coleta e análise de dados e de detecção de indícios de fraude (subitens 9.1.1, 9.1.3.5, 9.1.3.8 e 9.2.1), cuja efetivação esteja associada à Plataforma Nacional e ao futuro sistema interno;

ii) a racionalização das aquisições (subitem 9.1.3.3), em evolução com as diretrizes do art. 13 da Portaria GM/MS 7.676/2025 e a progressiva adoção do sistema de registro de preços;

iii) o estabelecimento de metas e objetivos (subitem 9.1.2), impulsionado pela criação do Comitê Permanente, mas ainda sem formalização;

iv) a identificação das causas da judicialização de itens já incorporados (subitem 9.1.3.10).

23. No âmbito do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, a determinação do subitem 9.2 e seus subitens se encontra em cumprimento, ante o mapeamento de fluxos em curso, e as recomendações dos

subitens 9.3.1 e 9.3.2 se encontram em implementação.

24. Restaram, por fim, a recomendação do subitem 9.1.3.12, não implementada ante a ausência de qualquer evidência de monitoramento de metas, e a determinação do subitem 9.5 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, não cumprida visto que o plano de ação ali exigido não foi apresentado.

25. Acompanho a unidade técnica quanto à dispensa de reiteração desta última, uma vez que as recomendações permanecerão monitoradas nestes autos e a determinação do subitem 9.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, para cujo cumprimento será fixado novo prazo, absorve o seu conteúdo essencial.

26. Também entendo que as recomendações dirigidas ao Conselho Federal de Medicina (subitens 9.4.1 e 9.4.2) devem ser consideradas prejudicadas por perda de objeto, dado que o regime das prescrições de medicamentos sem registro sanitário e de uso *off label* (não previsto em bula) passou a ser regido pelas teses vinculantes dos Temas 500 e 1.234.

27. Teço algumas considerações adicionais sobre as seguintes deliberações, cuja classificação quanto à implementação mantenho:

i) O subitem 9.1.3.7, relativo ao monitoramento dos pacientes beneficiários — o acompanhamento realizado pelo DJUD incide sobre o ciclo de fornecimento decorrente da decisão judicial, mediante diligências prévias e reavaliações periódicas da necessidade de continuidade, e não sobre a situação clínica do paciente, que refoge às competências do departamento. No teor literal da recomendação, voltada a evitar fornecimentos indevidos ou desnecessários, a atribuição está sendo exercida, o que justifica a classificação como implementada; as limitações identificadas, execução manual, ausência de periodicidade definida e de canal padronizado de comunicação com os beneficiários, remetem, uma vez mais, ao sistema informatizado e não infirmam a conclusão.

ii) Os subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário — a classificação como "em implementação" se sustenta no acordo de cooperação técnica firmado com o Estado de Santa Catarina, que institui modelo de dispensação por meio da rede estadual, na diretriz do art. 12 da Portaria GM/MS 7.676/2025, que reserva a entrega domiciliar a hipóteses excepcionais, e nos canais institucionais permanentes mantidos com o Conselho Nacional de Justiça. Não foi evidenciada, contudo, atuação específica dirigida àquele órgão nos exatos termos recomendados, tampouco a definição de critérios objetivos para a excepcionalidade da entrega domiciliar ou indicadores que permitam medir a migração do modelo de dispensação; esses pontos deverão ser objeto de atenção no próximo ciclo de monitoramento.

IV

28. Um ponto que afeta em diferentes medidas diversos achados é a inexistência de sistema informatizado para gestão das demandas judiciais de saúde, mesmo transcorridos nove anos do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário e mais de dois anos do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário.

29. No Ministério da Saúde, o controle atual se apoia em ferramenta genérica de apoio estatístico, alimentada manualmente e que funciona como repositório.

30. O Termo de Execução Descentralizada 95/2025, firmado com a Fundação Oswaldo Cruz, com custo de R$ 54 milhões e entregas previstas até dezembro de 2027, representa passo relevante, mas de natureza preparatória: destina-se ao estudo de requisitos, à consolidação de informações e à criação de painéis gerenciais, mas não à construção do sistema propriamente dito. E o art. 26 da Portaria GM/MS 7.676/2025, embora preveja a implementação gradativa de sistema de gestão, não fixa prazo para sua disponibilização.

31. As consequências da lacuna são concretas e estão documentadas nos autos. O Ministério entende que a complexidade e a diversidade dos tipos de demanda dificultam o cálculo de tempo médio entre o recebimento da decisão judicial e a entrega do medicamento, a impedir a verificação da observância dos prazos por ele próprio fixados no art. 14 da Portaria GM/MS 7.676/2025. Declararam-se também dificuldades para informar a proporção entre entregas hospitalares e domiciliares, o que impede a aferição da efetividade das recomendações voltadas à mitigação de perdas de medicamentos de alto custo que possivelmente seriam afetadas pelos diferentes tipos de entrega.

32. O fluxo entre a solicitação até o recebimento de fato dos medicamentos é opaco para os beneficiários. Registram-se situações — relatadas por entidade representativa de pacientes com doenças raras —, de espera de quase dois anos em casos de medicamentos importados, com riscos de agravamento clínico do paciente.
33. Em síntese, a carência informacional prejudica a aferição das diversas medidas objeto das deliberações e tende a manter ineficiências.

V

34. A proposta da unidade técnica se estrutura em três providências — a fixação de novo prazo para o plano de ação e duas requisições de informações —, que acolho e cuja fundamentação passo a desenvolver, dada a sua centralidade para o próximo ciclo de controle.
35. O prazo de 180 dias fixado no subitem 9.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário se esgotou sem a entrega do plano de ação. Assim, não será determinada uma nova obrigação: fixa-se novo prazo para o cumprimento da exigência anterior. O status "em cumprimento" se justifica pelas providências preparatórias já adotadas, como o mapeamento de fluxos internos e o acordo com a Fundação Oswaldo Cruz. Contudo, a apresentação do plano continua sendo indispensável, pois é o instrumento que converte intenções difusas em compromisso institucional verificável, definindo ações, responsáveis e prazos.
36. O termo firmado com aquela entidade não substitui o plano de ação; pode ser nele incorporado como um dos marcos, com a explicitação das entregas intermediárias, dos produtos esperados e, sobretudo, da forma como tais produtos se conectarão ao desenvolvimento do sistema propriamente dito, cuja construção não está contratada naquele instrumento.
37. O conteúdo mínimo do plano permanece o definido nos subitens 9.2.1 a 9.2.7 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário. À luz do que se apurou neste monitoramento, espera-se, ademais, que o documento: priorize a implementação do sistema informatizado; estabeleça marcos intermediários datados e verificáveis, evitando que a entrega se projete indefinidamente; defina a governança do projeto, com o patrocínio da Secretaria-Executiva, o papel do Departamento de Informação e Informática do SUS e o dimensionamento da equipe; demonstre a articulação e a interoperabilidade com a Plataforma Nacional de Saúde; incorpore as entregas do termo firmado com a Fundação Oswaldo Cruz; e contemple os riscos do projeto e as respectivas medidas de mitigação, inclusive quanto à descontinuidade administrativa.
38. O ponto da interoperabilidade merece destaque. A Plataforma Nacional e o sistema interno do Ministério não são alternativas excludentes, mas camadas complementares: a Plataforma será a porta de entrada nacional das demandas e o espaço de definição das responsabilidades interfederativas; o sistema interno, a ferramenta de gestão do cumprimento no âmbito do Ministério, abrangendo análise técnica, aquisição, logística, dispensação e comprovação.
39. O plano de ação deve evidenciar os pontos de integração entre ambos, de modo a impedir retrabalho, duplicidade de investimentos e soluções concorrentes, risco real em cenário no qual a Plataforma ainda se encontra em fase de testes e com adesão inicialmente facultativa.
40. O prazo de 120 dias se afigura adequado. É inferior ao originalmente concedido porque o Ministério já dispõe de insumos que então não existiam, o mapeamento de fluxos, a Portaria GM/MS 7.676/2025 e o termo com a Fundação Oswaldo Cruz.
41. A segunda providência, fundada no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, combinado com o art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, dirige-se à obtenção de informações sobre o funcionamento efetivo do Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde, instituído pela Portaria GM/MS 8.420/2025.
42. As recomendações relativas ao estabelecimento de metas e objetivos (subitem 9.1.2) e ao monitoramento do seu alcance (subitem 9.1.3.12) permanecem, respectivamente, em "implementação" e "não implementada". A criação de colegiado com competências para elaborar plano de trabalho anual, definir prioridades, aprovar resoluções e articular políticas de racionalização é avanço institucional relevante, mas a existência formal de estrutura não realiza, por si, a recomendação: metas

que não são formalizadas nem monitoradas não orientam a gestão; é importante trazer evidências de funcionamento do comitê.

43. Espera-se do Ministério, portanto, a apresentação do plano de trabalho anual aprovado, dos cronogramas e das ações prioritárias definidas, das atas de reunião e das resoluções eventualmente editadas, bem como dos indicadores de desempenho associados às metas de racionalização. De posse desses elementos, o Tribunal poderá, no próximo ciclo, reavaliar os subitens 9.1.2 e 9.1.3.12.

44. A terceira medida decorre de um dos achados mais significativos do monitoramento: dos 308 princípios ativos judicializados identificados no exercício de 2025, 96, equivalentes a 31,2%, já estão incorporados às políticas do SUS — dos quais 44, ou 14,3% do total, integram o próprio Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. Em valores, os itens incorporados responderam por R$ 168,1 milhões, ou 14,8% do gasto com medicamentos judicializados no período.

45. A judicialização de item incorporado é, em regra, sintoma de falha de acesso: o cidadão recorre ao Poder Judiciário para obter exatamente aquilo que a política pública já lhe assegura. Além disso, produz outros prejuízos: o custo de transação do processo judicial e da estrutura de cumprimento; a aquisição pulverizada e emergencial, realizada fora das condições mais vantajosas da compra centralizada e programada; e a quebra de equidade pois recursos planejados para o atendimento coletivo são deslocados para o atendimento individual daquilo que já deveria estar disponível na rede.

46. As causas prováveis são conhecidas em tese e precisam ser, de fato, dimensionadas. Auditoria realizada por este Tribunal na Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (TC 039.346/2023-4) apurou que 78,33% das tecnologias incorporadas ultrapassam o prazo de 180 dias fixado no art. 25 do Decreto 7.646/2011 para efetivação da oferta, revelando descompasso entre a incorporação formal e a disponibilidade real.

47. Somam-se a isso as pactuações pendentes nas comissões intergestores, a eventual desatualização de protocolos clínicos, episódios de desabastecimento e falhas logísticas, negativas administrativas desacompanhadas da indicação de substituto terapêutico, na forma exigida pelas teses do Tema 1.234, e demandas de pacientes que não se enquadram nos critérios dos protocolos vigentes.

48. A determinação é no sentido de que o Ministério apresente o perfil desses itens, com volumes, valores e distribuição, as causas identificadas, categorizadas segundo a natureza da falha, e as medidas adotadas e planejadas para seu enfrentamento. A providência dialoga diretamente com o subitem 9.1.3.10 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, ainda em implementação, e municia tanto o Tribunal quanto o próprio gestor para enfrentarem as causas do fenômeno, e não apenas os seus sintomas orçamentários.

VI

49. Acolho, ainda, a proposta de prosseguimento do monitoramento. O grau de implementação verificado, com 55% das deliberações do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário implementadas e a totalidade das deliberações do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário ainda em operacionalização, evidencia, a um só tempo, o efeito indutor da atuação desta Corte e a necessidade de persistência do controle sobre as medidas estruturantes pendentes.

50. Registro, por fim, que os benefícios da fiscalização já são perceptíveis no plano qualitativo, na consolidação da estrutura de coordenação, na densidade normativa conferida pelos atos editados, na regulamentação e na transparência do ressarcimento interfederativo e na qualificação do suporte técnico prestado ao Poder Judiciário e tenderão a ganhar expressão quantitativa à medida que a estruturação das bases de dados e do sistema informatizado permita mensurar reduções de custo, de tempo de atendimento e do próprio volume de judicialização evitável.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2782/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.027/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Monitoramento.
3. Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de monitoramento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário e das deliberações ainda pendentes de cumprimento do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário, dirigidas ao Ministério da Saúde com vistas ao aprimoramento da gestão da judicialização da saúde,

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 contidas nos subitens 9.1.3, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.4, 9.1.3.6, 9.1.3.7, 9.1.3.9, 9.1.3.11, 9.2.2, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;

9.2. considerar em implementação as recomendações insertas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3.3, 9.1.3.5, 9.1.3.8, 9.1.3.10 e 9.2.1 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;

9.3. considerar não implementada a recomendação consignada no subitem 9.1.3.12 e não cumprida a determinação contida no subitem 9.5 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário;

9.4. considerar prejudicadas, por perda de objeto, as recomendações inseridas nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.787/2017-TCU-Plenário em razão das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 500 e 1.234;

9.5. considerar em cumprimento a determinação presente no subitem 9.2 e seus subitens 9.2.1 a 9.2.7 e em implementação as recomendações constantes dos subitens 9.3.1 e 9.3.2, todos do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário;

9.6. fixar novo prazo, de 120 (cento e vinte) dias, para que o Ministério da Saúde apresente o plano de ação objeto da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 956/2024-TCU-Plenário, com vistas à implementação do sistema informatizado de gestão das demandas judiciais em saúde, observado o conteúdo mínimo definido nos subitens 9.2.1 a 9.2.7 daquele acórdão;

9.7. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução-TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, informações sobre:

9.7.1. a atuação do Comitê Permanente de Racionalização da Judicialização da Saúde, instituído pela Portaria GM/MS 8.420/2025, acompanhadas da documentação comprobatória, abrangendo o plano de trabalho anual aprovado, os cronogramas e as ações prioritárias definidas, as atas de reunião, as resoluções editadas e os indicadores de desempenho associados às metas de racionalização da judicialização;

9.7.2. a identificação do perfil dos medicamentos e das demais tecnologias já incorporados ao SUS ainda objeto de judicialização, com volumes, valores e distribuição, das causas associadas a esse fenômeno, categorizadas segundo a natureza da falha identificada, e das medidas adotadas e planejadas para seu enfrentamento, especialmente as voltadas à redução da judicialização de itens já

incorporados e ao aprimoramento do acesso regular a esses insumos, com indicação da data-base e do critério uniforme de classificação empregados.

9.8. autorizar a continuidade do monitoramento das deliberações;

9.9. informar o Ministério da Saúde e o Conselho Federal de Medicina acerca do teor desta deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2782-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. 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 IV – Plenário
TC 003.335/2017-8 [Apenso: TC 030.175/2016-0]
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Responsáveis: Fernando Andrade Sollero (153.809.981-00); Ivaí Engenharia de Obras S.A. (76.592.542/0001-62); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00).
Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116.302/OAB-MG), representando Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando a Ivaí Engenharia de Obras S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DNIT. OBRAS DE ADEQUAÇÃO E DUPLICAÇÃO DA BR-392/RS. SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DA INCLUSÃO DE SERVIÇOS NOVOS COM PREÇOS EXCESSIVOS EM ADITIVOS CONTRATUAIS. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO ORDINÁRIA E INTERCORRENTE. DILIGÊNCIA VOLTADA À QUANTIFICAÇÃO DO DANO. EFEITO INTERRUPTIVO. COMPENSAÇÃO ENTRE SOBREPREÇOS E SUBPREÇOS. PRESERVAÇÃO DO DESCONTO CONTRATUAL NOS ADITIVOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONTRATADA. AJUSTE DO PREÇO DE REFERÊNCIA DO TRANSPORTE DE AREIA. REDUÇÃO DO DÉBITO. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO DOS AGENTES PÚBLICOS. ACOLHIMENTO DAS RESPECTIVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS

CONTAS. QUITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA EMPRESA CONTRATADA. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de lavra da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), inserta à peça 108, com a qual o corpo diretivo da mencionada unidade técnica manifestou sua concordância (peças 109 e 110):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 006.390/2012-9 e relatado pelo Ministro Bruno Dantas, *in verbis*:

9.4. determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial com vistas ao ressarcimento dos valores decorrentes do superfaturamento pela celebração de aditivos ao Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão e remessa a este Tribunal para exame e julgamento;

2. As irregularidades que deram origem à presente TCE foram levantadas em auditoria promovida pelo TCU, cujo objeto foi o Contrato PD-010-57/01-00, firmado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, para a execução das obras e serviços de duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6, pelo valor inicial de R$ 73.974.960,74, acrescidos de R$ 17.759.836,70 referentes a aditivos, todos a preços iniciais, cuja referência é o mês de novembro do ano de 2000.

3. Posteriormente, o Contrato PD-010-57/01-00 foi transferido ao DNIT por meio do Termo de Transferência Nº 026/2002 (peça 38, p. 59, do TC 006.390/2012-9).

4. O valor do superfaturamento inicialmente calculado pela equipe de auditoria foi de R$ 11.480.701,92 (ref. nov./2000, peça 35, p. 10 e 38), oriundo de preços e serviços novos incluídos, principalmente, por meio do terceiro termo aditivo, o qual, individualmente, foi responsável por R$ 12.934.573,49 de incremento contratual (ref. nov./2000, peça 25, p. 3).

5. Tal aditamento apresentava possível dano ao erário no montante de R$ 10.581.201,60 (ref. nov./2000), por meio da inclusão de diversos serviços: escavação, carga e transporte (ECT) de solos moles em diversas distâncias; fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos; fornecimento e instalação de manta geotêxtil; aquisição e transporte de areia comercial; espalhamento de solos moles; defensa semimaleável simples; e cerca de tela galvanizada, entre outros, conforme relatório de auditoria (peça 35, p. 10, 14, 43 e 44).

6. Após a análise das razões de justificativa e das respostas às oitivas realizada no âmbito do TC 006.390/2012-9, o superfaturamento inicialmente calculado foi alterado para R$ 9.778.841,88 (ref. nov./2000) em função do ajuste no fator de eficiência dos caminhões basculantes nos serviços de ECT de solos moles, de 0,83 para 0,75, e a retirada do item 'corte manual de árvores com diâmetro até 0,15m' (item 85 do relatório do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário). Além disso, foi determinado ao DNIT que instaurasse tomada de contas especial para buscar o ressarcimento do dano apontado pelo TCU.

7. Em 6/10/2016, o TCU recebeu a tomada de contas especial encaminhada pelo DNIT, apresentada pelo Ofício nº 2071/2016/AECI/GM-MT (peças 1 a 6), e instaurada em cumprimento ao já referido item 9.4 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário.

HISTÓRICO

8. Nesta seção, serão descritas, de forma detalhada e cronológica, as ações ocorridas neste processo e, principalmente, no TC 006.390/2012-9, que deu origem à presente TCE.

9. O TCU empreendeu a primeira ação de controle na obra em tela por meio da Auditoria de Conformidade (Fiscalis 501/2002) realizada em março de 2002 (TC 003.392/2002-9), onde foi detectada irregularidade acerca da inclusão, no edital, de cláusula impedindo a participação de grupos de sociedades e consórcios e admitindo, somente, a participação isolada de empresa, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal/88 (Decisão 650/2002-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Vinicios Vilaça).

10. Além disso, o relatório daquela auditoria registrou que 'Este projeto básico foi elaborado a partir de estudos geotécnicos, boletins de sondagens, quadro de resultados de ensaios e cálculos apresentados no projeto final de engenharia original, de nov/1976.' (TC 003.392/2002-9, peça 1, p. 13).

11. Assim, além do projeto básico da licitação remontar o ano de 1976, tem-se que a presente TCE trata de obra cujo orçamento referencia-se ao mês de dezembro de 1999. Dessa forma, pode-se dizer que, hoje, estão sendo analisados elementos elaborados há quase trinta anos, situados no século passado, portanto.

12. O orçamento inicial do empreendimento, seja por premência de tempo ou por incapacidade administrativa, não foi reelaborado à época da licitação (Edital 628/00-10, peça 26), mas tão somente atualizado para o mês de novembro de 2000 mediante a aplicação dos índices de preços de materiais e serviços do DNIT.

13. Essa atualização de custos resultou no aumento do valor orçado pela Administração de R$ 62.695.883,13 para R$ 74.468.824,01, representando um acréscimo de 18,78% sobre o preço do empreendimento originalmente estimado.

14. Nesse mesmo período (dezembro/1999 a novembro/2000) o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ambos calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), variaram 5,47% e 5,98%, respectivamente. Além desses dois índices, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional da Construção Civil - Mercado (INCC-M), ambos apurados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), registraram uma variação, no intervalo considerado, de 6,19% e 7,51%, respectivamente.

15. Os dados do INPC, IPCA e IPC foram obtidos do sítio do Banco Central do Brasil na internet (https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1), enquanto que o INCC-M foi obtido junto ao Sindicato das Indústrias da Construção do Paraná (Sinduscon-PR, também na internet (https://sindusconpr.com.br/incc-m-fgv-1364-p).

16. Assim, essa mera correção de valores já consistiria em uma possível irregularidade, uma vez que o reajuste do orçamento supera em, aproximadamente, três vezes a inflação constatada pelas entidades especializadas em economia naquele período. Tal inconformidade poderia ensejar a nulidade da licitação levada a termo pela Autarquia.

17. Apesar disso, o Contrato PD-010-57/01-00 foi firmado, em 13/12/2001 (peça 2, p. 150 a 154), entre o DNIT e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., cujo objeto era a execução das obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no trecho do km 35,8 ao km 60,6.

18. Durante sua execução, o contrato sofreu dez alterações, mediante o ajuste de termos aditivos entre as partes, os quais estão sintetizados no quadro que segue:

Termo Aditivo	**Assinatura**	**Objeto**
1º	10/2/2003	Suspensão de prazo contratual a partir de 27/9/2002 (peça 2, p. 155 a 157)
2º	15/5/2007	Redução do valor contratual em R$ 2.493.168,10 em atenção às determinações contidas nos Acórdãos 599/2005 e 1.254/2006, ambos do Plenário do TCU (peça 2, p. 158 a 160)

3º	11/2/2010	Restituição de prazo com reinício das obras a partir de 18/9/2009, com término em 25/11/2011, e revisão de projeto (1º RPFO), com aumento contratual de R$ 12.934.573,49 (peça 2, p. 161 a 166)
4º	24/11/2010	Adequação de quantitativos (2º RPFO) com aumento contratual de R$ 5.849.866,88 (peça 2, p. 167 a 169)
5º	10/6/2011	Revisão de projeto (3º RPFO) com aumento contratual de R$ 1.468.564,43 (peça 2, p. 170 a 172)
6º	8/9/2011	Prorrogação de prazo contratual de 402 dias consecutivos, com vencimento em 31/12/2012 (peça 2, p. 173 a 175)
7º	11/9/2012	Revisão de projeto (4º RPFO) sem reflexo financeiro e sem inclusão de serviço novo (peça 2, p. 176 a 180)
8º	9/11/2012	Prorrogação de prazo contratual de 180 dias consecutivos, com vencimento em 29/6/2013 (peça 2, p. 181 a 183)
9º	9/5/2013	Revisão de projeto (5º RPFO) sem reflexo financeiro e sem inclusão de serviço novo (peça 2, p. 184 a 189)
10º	11/6/2013	Prorrogação de prazo contratual de 180 dias consecutivos, com vencimento em 27/12/2013 (peça 2, p. 190 a 192)

19. Cabe registrar que as cópias do contrato e seus termos aditivos não foram encontradas no TC 006.390/2012-9, porém foram localizados no processo de TCE do DNIT (peça 2).

20. Observa-se que a redução do valor contratual objeto do 2º Termo Aditivo foi determinada pelo subitem 9.5 do Acórdão 599/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Lincoln Magalhães da Rocha, o qual diz respeito à exclusão dos serviços referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais já estavam previstos no escopo dos contratos de supervisão da obra.

21. Esse Acórdão traz outros aspectos que faziam parte do contexto da obra à época, tais como a concessão do trecho à iniciativa privada, motivo pelo qual ele é transcrito integralmente:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no artigo 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Haroldo Augusto Novis Mata, dispensando-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a não concretização, até o presente momento, de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico;

9.2. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:

9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;

9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;

9.3. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c. o art. 276 do RITCU, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, para que somente autorize o início das obras após terem sido adotadas as pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;

9.4. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, que, nos termos do art. 65, com seus parágrafos e incisos, da Lei nº 8.666/93:

9.5. exclua do contrato de construção PD-057/2001, para as obras de duplicação do lote 2 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.493.168,10 (dois milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e sessenta e oito reais e dez centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.2. exclua do contrato de construção PD-056/2001, para as obras de duplicação do lote 3 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.878.127,79 (dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e vinte e sete reais e setenta e nove centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;

9.5.3. somente autorize o início das obras após ter sido realizada a revisão completa do Projeto Final de Engenharia (PFE), conforme previsto no Termo de Referência para Revisão e Atualização do Projeto do contrato PD-012/02-00, e obtido o licenciamento ambiental junto ao órgão;

9.6. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.6.1. abstenha-se de licitar obras públicas sujeitas a licenciamento ambiental enquanto não dispuser da necessária licença de instalação outorgada pelo órgão competente;

9.6.2. na elaboração de projetos básicos para licitação de suas obras rodoviárias, adote como elementos componentes do projeto básico todos aqueles previstos nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (escopos básicos / instruções de serviço) elaborado por conta do contrato DNER/ABNT, PG 182/95-00, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER em 21 de dezembro de 1999, Resolução nº 16/99;

9.7. encaminhar cópia do inteiro teor do processo TC nº 011.254/2003-5 à Procuradora da República em Rio Grande (RS), Drª Anelise Becker, autora da representação protocolada como TC nº Processo 005.914/2003-2;

9.8. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que os indícios de irregularidades verificados na execução do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0101 - Adequação de trechos rodoviários na BR-392/RS - Trecho Rio Grande-Pelotas (LOA 2003) não foram considerados sanados, sendo conveniente manter a paralisação de recursos financeiros e orçamentários para os contratos PD-10-056/01-00 e PD-10-057/01-00, firmados com as empresas Construtora Triunfo S/A e Ivaí Engenharia de Obras S/A, respectivamente, até que as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União sejam implementadas pela ANTT e pelo DNIT, uma vez que o trecho rodoviário encontra-se concedido, tornando-se necessário, de modo a que sejam evitados desembolsos indevidos pelo poder público, um acordo prévio entre o concedente e a concessionária para definição da responsabilidade pela condução da obra, bem como a avaliação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, ao que se soma o fato de ainda não haver sido concedido o devido licenciamento ambiental;

9.9. arquivar o presente processo.

22. Da mesma forma o subitem 9.5 do Acórdão 1.254/2006-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes assim determinou:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no artigo 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Haroldo Augusto Novis Mata, dispensando-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92, tendo em vista a não concretização, até o presente momento, de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico;

9.2. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, que:
9.2.1. previamente ao início das obras de duplicação, proceda a estudos com vistas a quantificar o impacto da duplicação sobre o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão e avaliar a melhor alternativa para os usuários da rodovia (sob o ponto de vista da prestação de serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987/95), para o poder concedente (sob o ponto de vista do desembolso do Tesouro Nacional) e para a concessionária (sob o ponto de vista de sua taxa de retorno), nas hipóteses de realização de obras pela própria concessionária ou pelo DNIT;
9.2.2. após conhecido o responsável pela condução das obras, proceda ao ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal, de que trata a cláusula 4.2.1 do contrato de concessão;
9.3. determinar, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92, c/c. o art. 276 do RITCU, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, para que somente autorize o início das obras após terem sido adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pela fiscalização da concessão da rodovia BR-392, entre Pelotas e Rio Grande, as medidas determinadas no subitem anterior;
9.4. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, ao DNIT/10ª UNIT, responsável pela administração dos contratos de obras de duplicação da rodovia BR-392 (lotes 2 e 3), entre Pelotas e Rio Grande, já assinados e não iniciados, que, nos termos do art. 65, com seus parágrafos e incisos, da Lei nº 8.666/93:
9.5. exclua do contrato de construção PD-057/2001, para as obras de duplicação do lote 2 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.493.168,10 (dois milhões, quatrocentos e noventa e três mil, cento e sessenta e oito reais e dez centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;
9.5.2. exclua do contrato de construção PD-056/2001, para as obras de duplicação do lote 3 da BR-392/RS, os itens de serviço referentes à assessoria técnica/detalhamento do projeto, desapropriação e estudo ambiental, os quais totalizam R$ 2.878.127,79 (dois milhões, oitocentos e setenta e oito mil, cento e vinte e sete reais e setenta e nove centavos), por já estarem esses serviços previstos no escopo dos contratos de supervisão do trecho;
9.5.3. somente autorize o início das obras após ter sido realizada a revisão completa do Projeto Final de Engenharia (PFE), conforme previsto no Termo de Referência para Revisão e Atualização do Projeto do contrato PD-012/02-00, e obtido o licenciamento ambiental junto ao órgão;
9.6. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que:
9.6.1. abstenha-se de licitar obras públicas sujeitas a licenciamento ambiental enquanto não dispuser da necessária licença de instalação outorgada pelo órgão competente;
9.6.2. na elaboração de projetos básicos para licitação de suas obras rodoviárias, adote como elementos componentes do projeto básico todos aqueles previstos nas Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (escopos básicos / instruções de serviço) elaborado por conta do contrato DNER/ABNT, PG 182/95-00, aprovado pelo Conselho Administrativo do DNER em 21 de dezembro de 1999, Resolução nº 16/99;
9.7. encaminhar cópia do inteiro teor do processo TC nº Processo 011.254/2003-5 à Procuradora da República em Rio Grande (RS), Drª Anelise Becker, autora da representação protocolada como TC nº Processo 005.914/2003-2;
9.8. dar ciência da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que os indícios de irregularidades verificados na execução do Programa de Trabalho 26.782.0233.1214.0101 - Adequação de trechos rodoviários na BR-392/RS - Trecho Rio Grande-Pelotas (LOA 2003) não foram considerados sanados, sendo conveniente manter a

paralisação de recursos financeiros e orçamentários para os contratos PD-10-056/01-00 e PD-10-057/01-00, firmados com as empresas Construtora Triunfo S/A e Ivaí Engenharia de Obras S/A, respectivamente, até que as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas da União sejam implementadas pela ANTT e pelo DNIT, uma vez que o trecho rodoviário encontra-se concedido, tornando-se necessário, de modo a que sejam evitados desembolsos indevidos pelo poder público, um acordo prévio entre o concedente e a concessionária para definição da responsabilidade pela condução da obra, bem como a avaliação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, ao que se soma o fato de ainda não haver sido concedido o devido licenciamento ambiental;

9.9. arquivar o presente processo.

23. Apesar de não ser o objeto específico desta TCE, é importante registrar que a grande quantidade de termos aditivos firmados e o volume de alterações de serviços e quantitativos ocorridos durante a execução contratual demonstram fortes indícios de falhas na gestão do empreendimento, principalmente no que se refere à inadequação ou defasagem do projeto. Isso explica, em boa parte, as irregularidades encontradas por ocasião da fiscalização que deu origem a presente tomada de contas especial.

24. Outra constatação que merece registro é aquela que se refere aos acréscimos e supressões de serviços e quantidades promovidos após o 3º Termo Aditivo.

25. Tomando-se as modificações de projeto efetuadas de forma conjunta, chega-se a uma variação de 11,53% do valor contratado, o que, em princípio, estaria dentro dos limites estabelecidos pela Lei 8.666/1993, vigente à época da contratação. Porém, tais alterações resultaram no aumento de 50,23% (TC 006.390/2012-9, peça 51) enquanto as supressões montaram 38,70% do valor contratual original (TC 006.390/2012-9, peça 52).

26. Assim, quando os acréscimos e supressões são considerados de forma isolada, tem-se uma violação da Lei. Nesse caso, existe uma amplitude de impressionantes 88,93% em relação aos serviços e quantidades originalmente contratados, ou seja, tem-se, praticamente, um empreendimento distinto.

27. A posição do TCU sobre aumentos e supressões acima de 25%, individualmente, embora o acréscimo total seja inferior a 25%, nos contratos de obras, é clara e consistente em diversas decisões, como, por exemplo, os acórdãos 749/2010-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, 2819/2011-Plenário e 3105/2013-Plenário, ambos de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues. O Tribunal enfatiza que os acréscimos e supressões devem ser considerados separadamente para o cálculo do limite de 25%, não sendo permitida a compensação entre eles para esse cálculo. Esta interpretação visa assegurar que as modificações contratuais não alterem as condições estabelecidas no instrumento convocatório da licitação, mantendo a integridade do objeto licitado e evitando a sua desconfiguração.

28. No âmbito do Fiscobras 2012, foi realizada nova auditoria no referido empreendimento. Naquela ação de controle, foram detectadas diversas irregularidades, quais sejam: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado, superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado, qualidade deficiente na execução dos serviços e acréscimos ou supressões superiores ao percentual permitido.

29. Os indícios de irregularidades detectados foram, então, registrados no Relatório de Fiscalização à peça 57 do TC 006.390/2012-9 (Fiscalis 201/2012), o qual foi assinado em 12/7/2012 e teve como proposta de encaminhamento a realização de oitivas e audiências dos responsáveis.

30. Despacho do relator autorizou a realização das oitivas e audiências propostas, em 20/7/2012 (peça 60 do TC 006.390/2012-9), tendo os responsáveis sido notificados e apresentado suas justificativas conforme quadro que segue:

RESPONSÁVEL	NOTIFICAÇÃO	CIÊNCIA	RESPOSTA
Vladimir Roberto Casa (audiência)	Ofício 527/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 62)	20/8/2012 (peça 88)	18/9/2012 (peça 100)

Edmar Azevedo Gonçalves (audiência)	Ofício 525/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 63)	20/8/2012 (peça 79)	24/9/2012 (peça 110)
Enecon S.A. (oitiva)	Ofício 530/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 64)	17/8/2012 (peça 89)	23/10/2012 (peça 125)
Ivaí Engenharia de Obras S.A. (oitiva)	Ofício 529/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 65)	20/8/2012 (peça 80)	31/10/2012 (peça 128)
Edmar Azevedo Gonçalves (audiência)	Ofício 522/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 66)	20/8/2012 (peça 79)	24/9/2012 (peça 109)
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) (oitiva)	Ofício 528/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 67)	13/8/2012 (peça 71)	20/9/2012 (peça 113)
Sílvio Figueiredo Mourão (audiência)	Ofício 521/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 68)	17/8/2012 (peça 78)	29/10/2012 (peça 127)
Fernando Andrade Sollero (audiência)	Ofício 520/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 69)	16/8/2012 (peça 73)	29/10/2012 (peça 127)
Delmar Pellegrini Filho (audiência)	Ofício 519/2012-TCU/SECOB-2, de 27/7/2012 (peça 70)	24/8/2012 (peça 90)	19/9/2012 (peça 99)

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

31. Cabe salientar que as respostas às oitivas e audiências formuladas aos responsáveis foram encaminhadas após as seguintes solicitações de prorrogações de prazo:

RESPONSÁVEL	**DATA DA SOLICTAÇÃO**	**PRAZO**
Enecon S.A.	22/8/2012 (peça 75)	30 dias
Edmar Azevedo Gonçalves	21/8/2012 (peça 76 e 77)	30 dias
Vladimir Roberto Casa	23/8/2012 (peça 81)	30 dias
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	23/8/2012 (peça 82)	60 dias
Sílvio Figueiredo Mourão	27/8/2012 (peça 85)	15 dias
DNIT	27/8/2012 (peça 86)	30 dias
Delmar Pellegrini Filho	29/8/2012 (peças 91 e 92)	30 dias
Fernando Andrade Sollero	30/8/2012 (peças 93 e 112)	Até 24/9/2012

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

32. Despacho do Secretário à peça 87 do TC 006.390/2012-9 submeteu as solicitações de prorrogação de prazo ao Relator, Min. Valmir Campelo, que, por sua vez, autorizou novo e improrrogável prazo de trinta dias por intermédio do seu despacho de 3/9/2012 (peça 97 do TC 006.390/2012-9). Os responsáveis foram comunicados da decisão por meio dos ofícios 790, 789, 788, 787, 785, 783, 782 e 791/2012-TCU/SECOB-2, de 17/9/2012 (peças 101 a 108 do TC 006.390/2012-9), tendo deles tomado ciência de acordo com o seguinte quadro:

RESPONSÁVEL	**OFÍCIO**	**CIÊNCIA**

DNIT	791/2012-TCU/SECOB-2	21/9/2012 (peça 111)
Fernando Andrade Sollero	790/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 114)
Silvio Figueiredo Mourão	783/2012-TCU/SECOB-2	24/9/2012 (peça 115)
Vladimir Roberto Casa	787/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 116)
Enecon S.A.	789/2012-TCU/SECOB-2	24/9/2012 (peça 118)
Delmar Pellegrini Filho	782/2012-TCU/SECOB-2	25/9/2012 (peça 119)
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	788/2012-TCU/SECOB-2	28/9/2012 (peça 123)
Edmar Azevedo Gonçalves	785/2012-TCU/SECOB-2	20/10/2012 (peça 126)

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

33. Posteriormente, Despacho do Secretário (peça 117 do TC 006.390/2012-9) encaminhou ao Relator a solicitação de prorrogação de prazo de Fernando Andrade Sollero contida na peça 93 do TC 006.390/2012-9. O Relator concedeu a dilação solicitada até o dia 24/9/2012 (peça 120 do TC 006.390/2012-9). A comunicação foi realizada ao responsável pelo ofício 874/2012-TCU/SECOB-2, de 15/10/2012 (peça 121 do TC 006.390/2012-9), tendo dele tomado ciência em 19/10/2012 (peça 124 do TC 006.390/2012-9).

34. Os documentos encaminhados pelos responsáveis foram analisados na instrução à peça 140, p. 28, do TC 006.390/2012-9, datada de 8/10/2014, que propôs, ao final:

1. acolher as razões de justificativas dos seguintes gestores, com fundamento no art. 250, §1º do Regimento Interno do TCU:

1.1. Sr. Vladimir Roberto Casa (CPF: 413.585.540-72), supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas e fiscal do contrato à época do terceiro termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)', afastando, então, sua responsabilidade no débito apurado;

1.2. Sr. Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas à época do quinto termo aditivo, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)', afastando, então, sua responsabilidade no débito apurado;

1.3. Srs. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), fiscais do contrato, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)' em relação à 'superestimava na compactação a 100% PN';

2. acolher parcialmente as razões de justificativas dos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF: 153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF: 729.316.637-00), com fundamento no art. 250, §1º e §2º do Regimento Interno do TCU, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', acolhendo a utilização de um fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes utilizados nos serviços de ECT de solo mole, com isso, alterando o débito de responsabilidade desses gestores de R$ 10.581.201,60, a preços iniciais (nov/2000), para R$ 9.970.455,94, a preços iniciais (ref. nov/2000);

3. rejeitar, com fundamento no art. 250, §2º do Regimento Interno do TCU, as razões de justificativas dos Sr. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Sr. Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04) quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)' em relação à 'medição irregular dos serviços de EC de 1ª categoria' (achado 3.2), porém, no mérito considerar que o superfaturamento apontado no relatório de auditoria resta saneado, haja vista as medidas administrativas tomadas pelo DNIT, em estornar medidos valores medidos a maior do serviço 'escavação e carga de material de 1ª categoria - jazida';

4. aplicar aos Srs. Delmar Pellegrini Filho (CPF: 335.704.260-68) e Edmar Azevedo Gonçalves (CPF: 102.293.967-04), fiscais do Contrato PD-10-057/20-00, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, §2º e inciso II do art. 268 do RITCU, 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, por ter medido os serviços de ‘escavação e carga de material de 1ª categoria - jazida’ em desacordo com as normas 106/2009-ES e 107/2009-ES do DNIT e aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

5. acolher as manifestações da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e do DNIT quanto às irregularidades ‘superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado (achado 3.2)’ em relação à ‘superestimava na compactação a 100% PN’, ‘execução de serviços com qualidade deficiente (achado 3.3)’ e ‘acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.4)’;

6. Determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial visando à apuração dos fatos irregulares, à perfeita identificação dos responsáveis e ao ressarcimento do erário decorrente do superfaturamento ocorrido no Contrato PD-010-57/01-00 elencado na irregularidade ‘superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado’ (achado 3.1), considerando os apontamentos realizados nesta auditoria, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão do procedimento e remessa do processo ao TCU, para exame e julgamento.

7. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que, relativamente às obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, entre Pelotas/RS e Rio Grande/RS, no subtrecho entre o km 35,845 e o km 60,631:

7.1. realize, antes do recebimento definitivo da obra, todos os procedimentos previstos no item 7.3 da norma DNIT 031/2006-ES, a qual define os exames que devem ser realizados no revestimento de concreto asfáltico para a verificação final de qualidade;

7.2. inclua no processo administrativo de recebimento definitivo da obra, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço de recuperação que será realizado e que sejam acompanhados por arquivo de fotos digitais datadas, de preferência georreferenciadas, informando, ainda, qual serviço foi executado, em cada uma dessas áreas, em atendimento ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993;

7.3. encaminhe ao TCU as providências adotadas quanto aos subitens anteriores no prazo de 90 dias;

8. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sobre as seguintes impropriedades, identificadas no Contrato PD-010-57/01-00:

8.1. a medição do serviço ‘escavação e Carga de material de 1ª categoria (EC)’ utilizando o fator de homogeneização (relação entre volumes cortado e aterrado), o que afronta ao disposto nas normas DNIT 106/2009-ES e 107/2009-ES;

8.2. a previsão, nos projetos de obras de engenharia rodoviária que fundamentam as contratações, dos serviços de ‘compactação de Aterros a 100% do Proctor Normal’ nos 20 cm finais da camada de aterro e do serviço ‘regularização de subleito’, quando necessário apenas este último, enseja uma duplicidade de custos, o que afronta o princípio da eficiência administrativa, indicado no art. 37 da CF.

35. A Subunidade e a Unidade Técnica manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento (peças 141 e 142 do TC 006.390/2012-9).

36. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, assim decidiu:

9.1. acolher as razões de justificativas dos responsáveis a seguir relacionados:

9.1.1. Vladimir Roberto Casa, fiscal do contrato à época do terceiro termo aditivo, quanto à irregularidade ‘superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado’, afastando, em consequência, a responsabilidade pelo débito apurado;

9.1.2. Edmar Azevedo Gonçalves, supervisor da unidade local do DNIT em Pelotas à época do quinto termo aditivo, quanto à irregularidade ‘superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado’, afastando, em consequência, a responsabilidade pelo débito apurado;

9.1.3. Delmar Pellegrini Filho e Edmar Azevedo Gonçalves, fiscais do contrato PD-10- 057/01-00, quanto à irregularidade ‘superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado’ em relação à

superestimava na compactação de aterros a 100% Proctor Normal;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativas de Fernando Andrade Sollero e de Silvio Figueiredo Mourão, quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado', passando a considerar a utilização de um fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes utilizados nos serviços de ECT de solo mole, reduzindo, assim, o montante do débito apurado para R$ 9.778.841,88, a preços iniciais (nov/2000);

9.3. rejeitar as razões de justificativas de Delmar Pellegrini Filho e de Edmar Azevedo Gonçalves quanto à irregularidade 'superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado em relação à 'medição irregular dos serviços de escavação e carga de 1ª categoria', deixando, entretanto, de cominar sanção aos responsáveis, face as medidas tomadas para o estorno dos valores medidos a maior, afastando a ocorrência de débito;

9.4. determinar ao DNIT, com fundamento no § 1º, do art. 8º, da Lei 8.443 c/c § 1º, do art. 197 do Regimento Interno do TCU, que instaure tomada de contas especial com vistas ao ressarcimento dos valores decorrentes do superfaturamento pela celebração de aditivos ao Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão e remessa a este Tribunal para exame e julgamento;

9.5. determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que, relativamente às obras de adequação e duplicação da BR-392/RS, entre Pelotas/RS e Rio Grande/RS, no subtrecho entre o km 35,845 e o km 60,631:

9.5.1. realize, antes do recebimento definitivo da obra, os exames especificados no item 7.3 da norma DNIT 031/2006-ES, destinados a avaliar a qualidade do revestimento de concreto asfáltico;

9.5.2. inclua no processo administrativo de recebimento definitivo da obra, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e a posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço de recuperação que será realizado e que sejam acompanhados por arquivos de fotos digitais datadas, de preferência georreferenciadas, informando, ainda, qual serviço foi executado, em cada uma dessas áreas, em atendimento ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993;

9.5.3. encaminhe a este Tribunal as providências adotadas quanto aos subitens anteriores no prazo de 60 (sessenta) dias;

9.6. recomendar ao DNIT que aprimore seus normativos de forma a:

9.6.1. eliminar os riscos de previsão em duplicidade dos serviços de compactação de aterros a 100% do Proctor Normal e de regularização de subleito, quando se mostra adequada a realização apenas deste último;

9.6.2. não permitir o desembolso de recursos federais para pagamento de serviços cuja medição tenha se dado em desacordo com as normas da própria Autarquia, a exemplo das Especificações de Serviço 106/2009-ES e 107/2009-ES;

9.7. autorizar, nos termos do art. 4º, inciso III da Portaria Segecex 27/2009, que a SeinfraRodovias realize o monitoramento das determinações exaradas neste Acórdão, assim como a realização das diligências e inspeções necessárias.

37. Aos responsáveis deu-se ciência do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário por meio dos ofícios às peças 153, 190, 205, 155, 156, 157, 158, 159, 192, 160, 191, 161, 193 e 216 do TC 006.390/2012-9, os quais foram recebidos conforme comprovantes às peças 154, 194, 207, 167, 165, 166, 164, 163, 197, 162, 195, 171, 196 e 208 do TC 006.390/2012-9, tendo sido encaminhadas respostas e/ou manifestações às peças 178, 184, 185, 209, 214, 215, 189, 176, 174 e 198 do TC 006.390/2012-9 propiciando-se, dessa forma, o contraditório, como sintetizado no quadro que segue:

RESPONSÁVEIS	NOTIFICAÇÕES	RECEBIMENTOS	RESPOSTAS
Departamento Nacional de Infraestrutura de	Ofício 0763/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça	17/9/2015, peça 154	Ofício n° 1838 /2015/DG/DNIT, 18/11/2015, peça 178;

Transportes (DNIT)	153		Ofício n° 1900/2015/DG/DNIT, 26/11/2015, peças 184-185; Ofício n° 554/2016/DG/DNIT, 20/4/2016, peça 209; Ofício n° 715/20161/DG/DNIT, 20/5/2016, peça 214 Ofício n° 251/2016/AUDINT/DNIT, 18/5/2016, peça 215
	Ofício 1071/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 190;	23/1/2016, peça 194	
	Ofício 0213/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 22/3/2016, peça 205	23/3/2016, peça 207	
Vladimir Roberto Casa	Ofício 0764/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 155	AR, 23/9/2015, peça 167	
Edmar Azevedo Gonçalves	Ofício 0765/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 156	AR, 23/9/2015, peça 165	
Delmar Pellegrini Filho	Ofício 0766/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 157	AR, 24/9/2015, peça 166	
Enecon S.A.	Ofício 0770/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 158	AR, 22/9/2015, peça 164	
Fernando Andrade Sollero	Ofício 0767/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 159	AR, 22/9/2015, peça 163	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo; 8/10/2015, peça 175; não provido, AC 3239/2015-P, peça 189
	Ofício 1069/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 192	AR, 5/1/2016, peça 197	
Silvio Figueiredo Mourão	Ofício 0768/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 160	AR, 22/9/2015, peça 162	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo, 8/10/2015, peça 176; não provido, AC 3239/2015-P
	Ofício 1070/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 191	AR, 31/12/2015, peça 195	
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	Ofício 0769/2015-TCU/SeinfraRodovias, de 26/8/2015, peça 161	AR, 22/9/2015, peça 171	Pedido de Reexame com Efeito Suspensivo; 8/10/2015, peça 174; não provido, AC 3239/2015-P; Embargos de Declaração;
	Ofício 1068/2015-	AR, 31/12/2015,	

	TCU/SeinfraRodovias, de 21/12/2015, peça 193	peça 196	4/2/2016, peça 198; rejeitados, AC 432/2016-P, peça 202
	Ofício 0175/2016-TCU/SeinfraRodovias, de 9/3/2016, peça 216	AR, 30/3/2016, peça 208	

As peças indicadas são as constantes do TC 006.390/2012-9.

38. Os responsáveis interpuseram pedidos de reexame com efeito suspensivo ao Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário (peças 174 a 176 do TC 006.390/2012-9). Tais pedidos tiveram seu provimento negado, conforme instrução à peça 180 do TC 006.390/2012-9, pareceres da Subunidade e da Unidade Técnica (peça 181 e 182 do TC 006.390/2012-9) e Acórdão 3.239/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.
39. Pelo Ofício nº 1838/2015/DG/DNIT, de 24/11/2015 (peça 178 do TC 006.390/2012-9), o DNIT informou o início do cumprimento da determinação constante no subitem 9.4 e solicitou dilação de prazo para o atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário (peças 177 e 178 do TC 006.390/2012-9). A solicitação de prorrogação de prazo contou com parecer favorável da Subunidade Técnica (peça 183 do TC 006.390/2012-9).
40. Relativamente ao subitem 9.4, a autarquia informou a edição da Portaria n° 1.639, de 21/10/2015, que instituiu a Comissão de Tomada de Contas Especial, publicada no Diário Oficial da União 23/10/2015 (peça 178, p. 10 do TC 006.390/2012-9).
41. Em 4/2/2016, a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. apresentou embargos de declaração em face do Acórdão 3.239/2015-TCU-Plenário (peça 198 do TC 006.390/2012-9), tendo sido rejeitados pelo Tribunal, conforme Acórdão 432/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas (peça 202 do TC 006.390/2012-9).
42. Adicionalmente, em 20/4/2016, o DNIT informou, pelo Ofício nº 554/2016/DG/DNIT (peça 209 do TC 006.390/2012-9), o início do comprimento ao subitem 9.4:

> 2. Nesse sentido, visando o cumprimento do Acórdão em comento, instamos as áreas competentes para apresentarem informações atualizadas quanto ao cumprimento da determinação disposta no item 9.4, e informações quanto a recomendação elencada no item 9.6, ambas do Acórdão em comento.
>
> 3. Em resposta ao Item 9.4, à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária apresentou o Memorando n° 571/2016/DIR, datado em 22/03/2016, informando que a Tomada de Contas Especial, foi instaurada conforme Portaria n° 1.639, de 21 de outubro de 2016, e que os servidores para comporem a referida Comissão de TCE, estão lotados na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul.

43. Instrução à peça 218 do TC 006.390/2012-9 considerou cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4, 9.5, 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 e acatadas as recomendações dos subitens 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário e propôs o arquivamento do processo.
44. Aquela instrução contou com a anuência da Subunidade e da Unidade Técnica (peças 219 e 220 do TC 006.390/2012-9) e teve sua proposta de encaminhamento acolhida pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.207/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.
45. Em 6/10/2016, o TCU recebeu a tomada de contas especial encaminhada pelo DNIT, apresentada pelo Ofício nº 2071/2016/AECI/GM-MT (peças 1 a 6), e instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2068/2015-TCU-Plenário.
46. No processo encaminhado, constatou-se que a Portaria n° 1.639, de 21/10/2015, foi revogada, tendo sido emitida a Portaria nº 52, de 15/1/2016, que instituiu nova Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 105).
47. No âmbito daquela TCE, os responsáveis foram notificados para conhecimento da

instauração do processo, apresentação de informações, justificativas e para cobrança de débito conforme o contido na peça 6, p. 146 e 147, resumido a seguir:

RESPONSÁVEL	DATA	NOTIFICAÇÃO	PEÇA	CIÊNCIA
Ivaí Engenharia de Obras S.A.	28/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 193 e 194	1º/4/2016, peça 2, p. 202
Fernando de Andrade Sollero	30/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 195 e 196	6/4/2016, peça 2, p. 207
Silvio Figueiredo Mourão	30/3/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 197 e 198	-
Silvio Figueiredo Mourão	7/4/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 199 e 200	-
Silvio Figueiredo Mourão	15/4/2016	Comunicação da Instauração da TCE, identificação do dano apontado no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, solicitação da apresentação da defesa ou quitação do débito.	2, p. 201	15/4/2016, peça 2, p. 208

48. Encontra-se, no processo de TCE constituído pelo DNIT, o 1º Parecer Técnico Final nº 20-04/2016 - CPN/CGCIT/DIREX, de 25/5/2016 (peça 4, p. 7 a 97). Tal documento foi elaborado em atendimento ao Ofício nº 004/2016/SR/RS, de 28/4/2016 (peça 3, p. 249), emitido pela Comissão de TCE.

49. Examinando aquela tomada de contas especial, percebe-se que o referido parecer não foi analisado pela Comissão e, por conseguinte, informações importantes acerca das composições de preços unitários e da produtividade das equipes mecânicas ficaram à margem daquele processo.

50. Uma vez que a Comissão não levou em consideração os documentos encaminhados pela

Coordenação de Preços Novos, da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura, restou inalterado o débito apurado pelo TCU no valor histórico de R$ 9.778.841,88 (peça 140, p. 15).

51. Assim, o Relatório de TCE, de 10/6/2016, concluiu pela existência de dano ao Erário no valor de R$ 63.960.475,96, atualizados até junho de 2016, responsabilizando a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e os Senhores Fernando Andrade Sollero e Silvio Figueiredo Mourão (peça 6, p. 142 a 149)

52. O Relatório de Auditoria Nº 893/2016 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, de 11/8/2016, assim concluiu (peça 6, p.168 a 171):

8. Diante do exposto e de acordo com as informações constantes do Relatório de Tomada de Contas Especial, concluímos que a Empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. e os Senhores Silvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R$ 63.960.475,96, conforme descrito no item 6 deste Relatório.

53. Aquele Ministério emitiu o Certificado de Auditoria Nº 893/2016 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno Nº 893/2016 em 11/8/2016 (peça 6, p. 172 e 173).

54. O Ministro de Estado dos Transportes atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno, em 14/9/2016 (peça 3, p. 265).

55. Instrução à peça 13, datada de 16/8/2019, propôs a realização de diligência para a obtenção de dados relativos ao contrato PD-010-57/01-00 junto ao DNIT.

56. Dessa forma, foi encaminhado, ao DNIT, o Ofício 567/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 29/8/2019 (peça 15), do qual o órgão tomou ciência em 30/8/2019 (peça 16), visando à obtenção de alguns documentos ausentes, em consideração ao exigido pela IN TCU 71/2012 e DN TCU 155/2016.

57. A autarquia respondeu parcialmente à diligência pelo seu OFÍCIO Nº 89170/2019/ACE-DE/DG/DINT SEDE, protocolado em 18/9/2019 (peça 17), e solicitou prazo adicional de quinze dias para a complementação de informações. Cabe registrar, aqui, que, junto à peça 17, constam itens não digitalizáveis, enviados originalmente em dois CDs.

58. Posteriormente, o DNIT encaminhou as informações faltantes por meio do seu OFÍCIO Nº 95018/2019/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, protocolado em 1º/10/2019 (peça 20).

59. Instrução à peça 39, datada de 16/7/2021, promoveu a análise da documentação encaminhada pelo DNIT e, ao final, propôs a citação dos responsáveis Sílvio Figueiredo Mourão, Fernando Andrade Sollero e Ivaí Engenharia de Obras S.A.

60. A Subunidade e a Unidade Técnica manifestaram-se de acordo com aquela instrução (peças 40 e 41) e os responsáveis foram citados por intermédio dos ofícios 56173, 56174 e 56175/2021-TCU/Seproc, de 29/9/2021 (peças 45 a 47).

61. O Sr. Sílvio Figueiredo Mourão tomou ciência do Ofício 56175 em 7/10/2021 (peça 48), o Sr. Fernando Andrade Sollero tomou ciência do Ofício 56174 em 8/10/2021 (peça 51) e a empresa Ivaí tomou ciência do ofício 56173 em 8/10/2021 (peça 50).

62. Por sua vez, o Sr. Sílvio Figueiredo Mourão solicitou prorrogação de prazo de 45 dias para apresentação de suas alegações de defesa (peça 49).

63. Da mesma forma, a Ivaí Engenharia de Obras S.A. solicitou dilação de prazo para encaminhamento de suas alegações de defesa por mais quinze dias (peça 52)

64. Por meio do documento à peça 53, o prazo solicitado pelo Sr. Sílvio Figueiredo Mourão foi concedido pelo Tribunal.

65. Em 14/10/2021, o Sr. Fernando Andrade Sollero também solicitou 45 dias adicionais para a apresentação de suas alegações de defesa (peça 58), a qual foi concedida pelo TCU por meio do documento à peça 59, até o dia 7/12/2021.

66. Por intermédio do documento à peça 60, o prazo solicitado pela Ivaí foi concedido pelo Tribunal, até 24/11/2021.

67. Aquela empresa voltou a solicitar prazo adicional de quinze dias por meio de seu ofício à

peça 65. Tal solicitação foi atendia pelo Tribunal, que concedeu prazo para apresentação das alegações de defesa até o dia 9/12/2021 (peça 66).

68. Por meio do documento à peça 67, os Srs. Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero solicitaram prazo adicional para apresentação de suas alegações de defesa. As análises de pedido de prorrogação de prazo (peças 68 e 69) propuseram o encaminhamento das solicitações ao Relator com proposta de deferimento do pedido até o dia 24/1/2022.

69. A empresa Ivaí solicitou nova prorrogação de prazo pela peça 70, por mais 15 dias, o que foi atendido pelo documento à peça 71, o qual concedeu prorrogação até o dia 24/12/2021.

70. As alegações de defesa da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. foram apresentadas por meio dos documentos datados de 23/12/2021 (peças 72 a 74) e os responsáveis Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero responderam às citações por meio dos documentos às peças 75 e 76, de 24/1/2022. Estes dois últimos responsáveis solicitaram, ainda, em 6/5/2022, a juntada de documentos que não teriam sido anexados ao processo por ocasião do encaminhamento inicial das suas alegações de defesa, realizado em 24/1/2022. Esse material adicional é constituído pelas peças 78 a 85.

71. Em 14/11/2022, a empresa Ivaí encaminhou petição ao TCU solicitando o arquivamento da presente TCE, tendo em vista a ocorrência da prescrição punitiva dos responsáveis (peças 86 e 87), nos seguintes termos:

Nesse sentido, tendo sido constatada a prescrição pela Unidade Técnica deste próprio Tribunal, requer a urgente inclusão do processo na pauta de julgamentos para que seja arquivado o presente feito, na forma do art. 11 da Resolução 344/2022, sem apreciação do mérito, como medida de racionalização administrativa e economia processual.

72. Instrução à peça 90 propôs o arquivamento deste processo, pois, em princípio, teria ocorrido a prescrição intercorrente para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU.

73. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordando do encaminhamento da Unidade Técnica, assim propôs:

Dessa forma, considera-se que tanto a autuação da TCE no TCU quanto a realização de diligência têm o condão de interromper o prazo prescricional, pois configuram atos voltados à apuração dos fatos, ou seja, descaracterizam a inércia da Administração. Em acréscimo, esses atos não estão listados no § 3º do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022. Assim, no intervalo apontado pela unidade técnica não houve o transcurso do prazo prescricional.

Diante desses fundamentos, propõe-se o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para o prosseguimento do feito.

74. Por meio do despacho à peça 93, o Relator, concordando com o parecer do MPTCU, encaminhou o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) para prosseguimento do feito e análise de mérito.

75. Em 6/6/2023, a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. interpôs agravo contra o despacho do Relator (peça 94) solicitando a reforma da decisão e o arquivamento do processo com relação àquela empresa.

76. O Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, conheceu o agravo interposto e, no mérito, negou-lhe provimento, restituindo o processo à AudRodoviaAviação para prosseguimento das análises.

77. A empresa foi comunicada da decisão pelo OFÍCIO 33164/2023-TCU/Seproc, de 21/7/2023 (peça 100), tendo dele tomado conhecimento em 31/7/2023 (peça 101).

78. Em 18/7/2024, a empresa Ivaí encaminhou documento (peça 104) reiterando os termos de suas alegações de defesa, salientando que o orçamento utilizado por ocasião da licitação foi elaborado com referência ao Sicro 1 e que esse sistema deve ser levado em consideração para a análise da regularidade dos preços novos incluídos no contrato, em consonância com a jurisprudência do TCU.

EXAME TÉCNICO

79. Em atenção ao Parecer do MPTCU (peça 92) e ao despacho do Relator à peça 93, passa-se a analisar, no mérito, as alegações de defesa dos responsáveis neste processo, apresentadas para atendimento às citações propostas em instrução anterior (peça 39). Além disso, será feita nova análise sobre a prescrição da pretensão punitiva, sob a ótica da mais recente jurisprudência do STF.

I. Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero (peças 75, 76 e 78 a 85)

80. Os dois responsáveis apresentaram suas alegações de defesa de forma conjunta, por meio do documento que constitui a peça 75 dos presentes autos e, posteriormente, complementado pelos elementos contidos nas peças 76 e 78 a 85.

81. Inicialmente, os responsáveis trazem um resumo dos fatos ocorridos até a sua citação pelo Tribunal (peça 75, p. 2 e 3) e, em sequência, arguem a nulidade da presente TCE, uma vez que (peça 75, p. 5):

13.1. A Unidade Técnica não apresentou as Composições de Preço Unitário ('CPU's') adotadas na análise, tampouco a totalidade do dimensionamento das equipes mecânicas ('PEM') dos serviços, aspectos cruciais para embasar a análise de preços, sobretudo quando a própria Unidade Técnica ajusta paradigmas da metodologia do SICRO II para o SICRO I.

(...)

13.2. Quando da tramitação da TCE no DNIT, foi apresentado o Parecer Técnico Final 20-04/2016-CPN/CGCIT/DIREX (processo administrativo 50600.014707/2016-88, Anexo D; apenso à TCE n° 50600.011766-2015-13) em virtude de pedido de esclarecimentos feito pela Comissão da TCE.

82. Em resumo, alegam que 'a ausência de documentação que fundamentou as supostas irregularidades somada à desconsideração de documento formal do DNIT que esclarece os pontos debatidos no processo evidenciam a patente nulidade da TCE' (peça 75, p. 6).

83. Os responsáveis argumentam que, no curso da TCE, não foi feita distinção entre os serviços cujos preços foram homologados pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT), onde os servidores estavam lotados, e aqueles convalidados pela Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT), unidade gestora da obra. Segundo eles, os seguintes serviços não teriam sido objeto da análise da CGCIT:

a) Momento transporte de material de 1ª categoria - rodovia não pavimentada;
b) Momento transporte material de 1ª categoria - rodovia pavimentada;
c) Base de brita graduada;
d) Escavação e carga de material de 1ª categoria (empréstimo);
e) CBUQ - Binder;
f) Compactação de aterros a 95% do Proctor Normal;
g) Enleivamento;
h) CBUQ - capa de rolamento;
i) Defensa semimaleável simples;
j) Hidrossemeadura;
k) Concreto estrutural fck = 25 MPa - contr. raz. c/adit.;
l) Forma de placa compensada plastificada;
m) Compactação de aterros a 100% do Proctor Normal;
n) Escoramento; e
o) Fornecimento, preparo e colocação aço CA-50.

84. Nesse sentido, afirmam que a apuração do suposto superfaturamento levou em consideração fatores sobre os quais os responsáveis não teriam ingerência, tais como:

a) Definição do tipo de transporte na obra (comercial ou local);
b) Definição de distâncias de transporte;
c) Definição da taxa de BDI a ser utilizada;
d) Definição dos serviços e de suas quantidades;
e) Definição da logística de fornecimento de matérias primas para a obra;

f) Definição de preços cuja formação é regulamentada por normativos do DNIT, como os preços de aquisição e transporte de materiais asfálticos; e

g) Definição de preços de materiais existentes no Sicro por meio de cotações de mercado.

85. Assim, os responsáveis alegam que a ausência de individualização de suas condutas sem levar em conta suas competências vai de encontro à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, arts. 24, 27, 28 e 30, restando nula a responsabilidade a eles imputada.

86. Além dos aspectos técnicos, os servidores também arguem ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU (peça 75, p. 13 a 18).

87. Na última parte de suas alegações de defesa, os responsáveis abordam os procedimentos adotados pelo DNIT para a análise das Composições de Preços Unitários (CPU's) de serviços novos (peça 75, p. 18 a 30).

88. Iniciam este tópico contextualizando a extinção do DNER, em 2001, e a criação do DNIT, principalmente no que tange a responsabilidade da gestão dos custos referenciais daqueles órgãos.

89. Acrescentam que, apesar da criação do DNIT, a gestão dos custos ainda ficou a cargo da Gerência de Custos, dentro da estrutura do DNER, uma vez que o novo Regimento Interno do DNIT (Resolução DNIT nº 01/2002) não contemplou aquela área.

90. Nesse sentido, trazem o Acórdão 267/2003-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Marcos Vilaça, o qual recomendou ao DNIT que:

9.2.2 - estude a possibilidade de melhorar o posicionamento da Gerência de Custos na estrutura organizacional do DNIT, provendo-a com os recursos financeiros e administrativos necessários ao seu correto funcionamento e à expansão de suas atividades;

91. Relatam que a Unidade de Gerência de Custos de Infraestrutura de Transportes (UGECIT) somente foi criada em 2004, pela Portaria DNIT nº 1.241, de 12/11/2004.

92. Ressaltam que o Tribunal determinou ao DNIT, ainda, por meio do Acórdão 490/2005-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman, que:

9.2.2. adote, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), as medidas efetivas listadas abaixo, para garantir o cumprimento da Lei 8.666/93 no tocante à adequação dos orçamentos de referência e à economicidade de suas contratações, dando cumprimento, ainda, aos Acórdãos 267/03 - *Plenário* e 534/03 - Segunda Câmara, bem como ao Acórdão 1564/2003-TCU-Plenário:

(...)

9.2.2.3. implementar um setor de custos capaz de fazer a manutenção, em regime permanente, dos sistemas acima, levantando sempre as situações novas para inclusão;

93. Assim, por meio do Decreto 5.765, de 27/4/2006, foi instituída a Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT), cuja estrutura, segundo os responsáveis, era precária, tanto em termos técnicos, quanto em quantidade de pessoal.

94. Os servidores relatam que, em 17/7/2009, o Coordenador-Geral de Construção Rodoviária encaminhou à CGCIT demanda solicitando a análise de preços novos correspondentes à 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO). Tal solicitação deu origem ao Parecer Técnico 80/2009-CGCIT (peça 76, p. 13 a 16).

95. Alegam, também, que a análise realizada naquele parecer envolveu apenas as CPU's dos serviços novos não analisados no Parecer Técnico nº 19/2009-CGCONT. Neste ponto, ressaltam que a análise a cargo da CGCIT 'não envolveu decisões sobre qual serviço executar, quais materiais a aplicar, quantidades definições de projeto, distâncias, dentre outras questões relacionadas ao projeto e à execução da obra propriamente ditos' (peça 75, p. 22).

96. Além disso, os servidores expõem que a análise empreendida no Parecer Técnico 80/2009-CGCIT levou em consideração as CPU's de serviços novos apenas nos seus aspectos técnicos, em observâncias às normas do DNIT vigentes à época e aos padrões de revisão de projeto definidos pela CGCONT listados a seguir (peça 72, p. 24 e 25):

58.1. Formação de preços (determinação de produções e estrutura de composição de custos) segundo a

metodologia do SICRO, utilizada na elaboração do projeto executivo.

58.2. Análise das composições de custo encaminhadas à CGCIT pela CGCONT, com base no 1º Relatório de Revisão de Projetos em Fase de Obras, integrante do processo administrativo 50600.000162/02-16, que, como foi verificado posteriormente, não coincidiam com as composições de custo aprovadas no projeto executivo.

58.3. Utilização de cotações de preços de serviços especializados, não constantes do SICRO.

58.4. Manutenção de preços contratuais em conformidade com o Memorando-Circular nº 37/2003/DIT; cujas determinações eram aceitas e corroboradas pelo próprio TCU nos casos de revisão de projetos em fase de obras, como pode ser observado nos julgados abaixo:

'60. Ante essas ponderações, cabe determinar ao Dnit que adote postura rigorosa na avaliação dos preços de serviços novos a serem incluídos em contratos administrativos de sua responsabilidade, dado que podem ser utilizados como referência para a incidência dos descontos ofertados originalmente por empresas ou consórcios contratados, segundo disposição contida no § 6º do art. 112 da LDO/2010. Outrossim, que faça constar, dos respectivos processos administrativos, composições de custo unitário – devidamente aprovadas pela unidade responsável – de todos os itens acrescidos aos contratos sob sua gestão, inclusive os referentes a serviços de fabricação de peças pré-moldadas, em grau de detalhamento que viabilize comparação com os insumos e equipamentos constantes do Sicro, sempre que possível, em conformidade com a orientação predominante desta Corte e com o próprio entendimento desta autarquia (Memorando-Circular nº 37/2003-DIT).'

(Trecho do voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes – Acórdão n° 2003-2009-TCU-Plenário)

'27. O Memorando Circular 37/2003-DIT/Dnit, além de regular as modificações dos contratos firmados pela autarquia responsável pelas rodovias brasileiras, constitui boa prática para a administração pública. Não sem razão, o Decreto 7.983/2013 – posterior aos fatos em exame e, por isso, inaplicável – incorporou essa regra, de forma que agora a União como um todo deve, nos aditivos, observar a data-base de elaboração do orçamento de referência da administração (art. 17, §2º).'

(Trecho do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler – Acórdão n° 1624/2018-TCU-Plenário)

97. Os responsáveis argumentam que a CGCIT não detém competência em relação a questões vinculadas ao projeto e execução das obras e trazem trecho do Regimento Interno do DNIT que versa sobre suas atribuições, quais sejam: manter um sistema de gestão de custos referenciais de forma a orientar a elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia e analisar propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia.

98. Nessa perspectiva, os servidores manifestam que a Unidade Técnica do TCU não fez distinção entre os serviços analisados pela CGCIT ou pela CGCONT e que o superfaturamento a eles imputado envolve serviços não apreciados pela CGCIT, mas de responsabilidade de outros setores da autarquia.

99. Relatam, ainda, que a CGCIT analisava as composições de serviços novos que eram encaminhadas pelo setor responsável pela obra e que aquela Coordenação não analisou todos os serviços novos do contrato PD-010-57/01-00, uma vez que parte deles foi examinada pela CGCONT.

100. Concluem os responsáveis que 'levando em conta a ausência de competência da CGCIT em relação a definições de projeto e de execução da obra, bem como a ausência de análise de parte dos serviços novos, a responsabilidade imputada pela Unidade Técnica aos REQUERENTES deve ser revista' (peça 75, p. 28). Para reforçar seu entendimento, trazem doutrina e jurisprudência à peça 75, p. 28 e 29.

Análise

101. Conforme relatado anteriormente nesta instrução, o 1º Parecer Técnico Final nº 20-04/2016 - CPN/CGCIT/DIREX, de 25/5/2016 (peça 4, p. 7 a 97 e peça 83, p. 8 a 98), não foi apreciado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, apesar de ter sido elaborado a pedido daquele mesmo comitê, em atendimento ao seu Ofício nº 004/2016/SR/RS, de 28/4/2016 (peça 3, p. 249 e peça 83, p. 3

a 7).

102. Embora suscitada pelos responsáveis, a ausência da análise desse documento pela Comissão de TCE não enseja a nulidade do processo conduzido pela autarquia.

103. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que a falta de apreciação de uma peça ou a ausência de contraditório na fase interna de uma Tomada de Contas Especial (TCE) não enseja nulidade do processo. Isso se deve à distinção entre as fases interna e externa da TCE. A fase interna, realizada no âmbito do órgão público onde ocorreram os fatos, é considerada um procedimento inquisitório de coleta de provas, semelhante a um inquérito policial, onde não há litígio ou acusação formalizada, mas apenas a verificação de fatos e apuração de autoria. Nesta fase, não se estabelece uma relação processual constituída, e a ausência de citação ou oportunidade de contradição dos documentos juntados não prejudica o responsável, não havendo, portanto, prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa

104. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme o devido processo legal, é assegurada na fase externa da TCE, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU e se conclui com o julgamento. Esta fase é caracterizada pela formalização de acusações e pela abertura de espaço para que os responsáveis apresentem suas defesas. Portanto, a jurisprudência do TCU reconhece que o devido processo legal é respeitado quando o contraditório e a ampla defesa são realizados na fase externa das tomadas de contas especiais, conforme Acórdãos 586/2009-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, 6.051/2010-Segunda Câmara, Rel. Min. José Jorge, 3.148/2023-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, 1.648/2016-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro, 3.083/2007-Segunda Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira e 2.308/2011-Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho.

105. Tais Acórdãos, coletivamente, afirmam que a fase interna da TCE é preparatória e inquisitória, e que é na fase externa, no âmbito do TCU, que se asseguram os princípios do contraditório e da ampla defesa.

106. Em resumo, a falta de apreciação de uma peça na fase interna de uma TCE, por si só, não causa impacto na validade do processo segundo a jurisprudência do TCU, desde que as garantias do devido processo legal sejam observadas na fase externa, onde é obrigatória a abertura do contraditório e a apresentação de defesa pelos responsáveis.

107. Dessa forma, o conteúdo daquele Parecer será considerado na presente análise das alegações de defesa dos responsáveis.

108. Conforme descritos naquele documento, os seguintes critérios gerais foram adotados para a análise dos preços novos (peça 4, p. 9 e 10 e peça 83, p. 10 e 11):

i. Em respeito ao Memorando 37/2003-DIT, as composições de custos unitários não constantes do Sicro 2 devem ser elaboradas respeitando-se os valores de insumos e da parcela de bonificação e despesas indiretas (BDI) definidos no contrato, adotando-se, caso não existam na proposta, os custos dos sistemas referenciais oficiais (Sicro 2 ou SINAPI) ou cotação de preços.

ii. Todos os custos de insumos contratuais e o detalhamento do BDI devem ser apresentados por meio de cópias das composições de custos unitários já existentes no contrato, devendo ser anexada uma declaração da Superintendência Regional ou Diretoria afeta atestando a correção dos valores adotados na composição.

iii. Em respeito ao Decreto n° 7.983/2013, bem como à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Acórdãos do TCU à época da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, o qual estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências, mais especificamente em seu Art. 4° onde estabelece que '**O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro**, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens

caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes', o preço unitário advindo das condições contratuais deverá ser comparado ao de referência do DNIT, independente da época da aprovação do projeto ou das revisões.

iv. Caso o preço unitário advindo da aplicação do Memorando 37/2003-DIT mostre-se superior ao de referência do DNIT, será aplicado um fator de redução ao preço unitário do serviço de modo a enquadrá-lo no valor limite preconizado no Decreto n° 7.983/2013, não impedindo que a setorial responsável pela aprovação da revisão de projeto proceda a aplicação de desconto adicional eventualmente necessário à garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(destaques no original)

109. No âmbito do Parecer 20-04/2016 foram elaboradas diversas composições de custos unitários, onde foram utilizados critérios objetivos, normas do DNIT e informações disponíveis à época da análise dos preços novos. As premissas dos cálculos estão explicitadas em cada uma das composições que compõem aquele documento.

110. O quadro que segue compara os preços unitários de referência apurados no Parecer 20-04/2016 com aqueles adotados pelas unidades técnicas do TCU:

Composição	**Descrição**	**Unidade**	**Preço unitário ref. nov./2000 (R$/unidade)**		
			Parecer 20-04/2016	**TCU**	**Contrato 57/2001**
PN 01	Momento de transporte de areia comercial em rodovia não pavimentada (transporte local)	m³.km	0,4666	(***)	-
	Momento de transporte de areia comercial em rodovia não pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,3162	(***)	-
PN 02	Momento de transporte de areia comercial em rodovia pavimentada (transporte local)	m³.km	0,3500	(***)	-
	Momento de transporte de areia comercial em rodovia pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,2108	(***)	-
PN 03	Momento de transporte 1ª categoria rodovia não pavimentada (transporte local)	m³.km	0,5243	(***)	-
	Momento de transporte 1ª categoria rodovia não pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,3553	(***)	-
PN 04	Momento de transporte 1ª categoria rodovia pavimentada (transporte local)	m³.km	0,3932	(***)	-
	Momento de transporte 1ª categoria rodovia pavimentada (transporte comercial)	m³.km	0,2369	(***)	-
PN 05	Base de brita graduada	m³	(*) Sicro 2 S 02 230 00	34,05	43,78

			/ 02.230.00		
PN 06	Escavação, carga e transporte de solos moles 3.000<DMT<4.000	m³	12,9112	13,03	15,06
PN 07	Escavação, carga e transporte de solos moles 6.000<DMT<7.000	m³	17,8105	19,65	20,12
PN 08	Escavação, carga e transporte de solos moles 7.000<DMT<8.000	m³	19,4435	21,31	22,64
PN 09	Escavação, carga e transporte de solos moles 8.000<DMT<9.000	m³	21,0766	22,97	23,97
PN 10	Escavação, carga e transporte de solos moles 9.000<DMT<10.000	m³	22,7097	24,63	26,23
PN 11	Escavação, carga e transporte de solos moles 10.000<DMT<12.000	m³	25,1593	27,94	29,84
PN 12	Escavação, carga e transporte de solos moles 12.000<DMT<14.000	m³	28,4255	31,25	33,81
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.200<DMT<1.400	m³	9,3185	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.600<DMT<1.800	m³	9,9717	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 1.800<DMT<2.000	m³	10,2983	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 2.000<DMT<3.000	m³	11,2782	(****)	-
	Escavação, carga e transporte de solos moles 4.000<DMT<5.000	m³	14,5443	16,35	16,17
	Escavação, carga e transporte de solos moles 5.000<DMT<6.000	m³	16,1774	17,99	18,45
PN 13	Escavação e carga de material de 1ª categoria	m³	(*) Sicro 1 A 01 120 01 / 01.200.01	1,35	1,80
PN 14	Fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos	m	2,9445	2,08	4,88
PN 15	Concreto betuminoso usinado at quente - CBUQ (Binder)		(*) Sicro 2 S 02 540 02 / 02.540.00 e 02.540.01	31,11	33,36

PN 16	Muro de contenção	m²	(*) Sicro 2 S 05 303 09	292,52	244,02
PN 17	Enleivamento	m²	(*) Sicro 2 S 05 100 00	4,36	3,08
PN 18	Concreto betuminoso usinado a quente - CBUQ (Capa de rolamento)	t	(*) Sicro 2 S 02 540 01 / 02.540.00 e 02.540.01	31,11	32,97
PN 19	Compactação de aterros a 95% do Proctor Normal	m³	(*) Sicro 2 S 01 510 00 / 01.510.00	0,83	0,81
PN 20	Espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza de solos moles	m³	0,8974	1,18	1,50
	Carga e transporte de solos moles 50<DMT<200 m	m³	1,6369	(****)	-
PN 21	Fornecimento, preparo e colocação de formas de aço CA 50	kg	(*) Sicro 1 A 01 580 02 / 03.353.00	2,75	2,51
PN 22	Cerca de tela galvanizada		25,7058	34,06	36,67
PN 23	Defensa semimaleável simples	m	(*) Sicro 4 S 06 010 01	85,96	119,37
PN 24	Fornecimento e instalação de manta geotêxtil	m²	6,7110	5,42	7,45
PN 25	Concreto estrutural fck = 25 MPa contr. raz. c/ adit. conf. e lançamento AC	m³	(*) Sicro 2 S 03 329 00	163,39	251,21
PN 26	Forma de placa compensada plastificado	m²	(*) Sicro 2 S 03 371 02	32,51	33,34
PN 27	Execução de pré-furo	m	11,1862	1,92	13,25
PN 28	Corpo de BDCC 2,00 x 1,50m altura 1,00m a 2,50m	m	1.147,1818	1.163,62	1.525,18
PN 29	Compactação de aterro 100% Proctor Normal	m³	(*) Sicro 2 S 01 511 00 / 01.511.00	1,43	1,37
PN 30	Escoramento com madeira de OAE	m³	(*) Sicro 2 S 03 119 01 / 03.119.01	20,17	19,77
PN 31	CM-30 para imprimação - transporte	t	(**)	162,23	225,79
PN 32	RR-1C para pintura de ligação - transporte	t	(**)	162,23	101,21
PN 33	RR-1C para pintura de ligação	t	(**)	653,23	769,49
PN 34	CM-30 para imprimação	t	(**)	901,19	1.173,39
PN 35	CAP 50/70 para imprimação	t	(**)	692,50	866,67
PN 36	CAP 50/70 para CBUQ - transporte	t	(**)	177,39	251,19

(*) são custos unitários constantes no Sicro 2 / Sicro 1 e, por não serem preços novos, fora do escopo da CPN/CGCIT.

(**) não foram caracterizados como preços novos, mas fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
(***) cálculo conforme peça 34, p. 18 e 19.
(****) não calculado.

111. Aquele Parecer finalizou da seguinte forma (peça 83, p. 97 e 98 e peça 4, p. 96 e 97):

Concluído o Parecer, informamos que a Coordenação de Preços Novos procedeu a análise detalhada das informações encaminhadas pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul - SR/RS, por intermédio da Comissão de Tomada de Contas Especial (TCE), instituída pela Portaria nº 052, de 15 de janeiro de 2016, para análise e conferência quanto às normas e instruções vigentes à época da aprovação do projeto para execução dos serviços de adequação com duplicação de trecho da rodovia BR-392/RS.

Respeitadas as instruções e normativos vigentes e as condições temporais da época da elaboração do projeto e da aprovação de revisões em fase de obras**, os preços de referência definidos por essa Coordenação de Preços Novos apresentaram-se majoritariamente intermediários entre o contrato original e os valores de paradigma calculados pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União**.

Tais diferenças de preços encontradas relacionam-se, basicamente, à utilização de referências de custos distintas (Sicro 1 e Sicro 2) e da aplicação de taxas de bonificação e despesas indiretas destoantes, em virtude da obra ter sido licitada na transição entre esses sistemas de custos referenciais do DNER/DNIT.

Além disso, identificam-se diferenças no entendimento quanto à aplicação dos fatores de correção (fator de eficiência e fator de conversão) para obras de duplicação e adequação de capacidade, à aplicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias na aprovação de preços novos em revisão de projeto em fase de obras e à definição de custos em função de cotações de serviços completos.

(...)

É imprescindível também destacar que as composições de preços unitários analisadas no âmbito da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes (CGCIT) são definidas em função de premissas estabelecidas e validadas pelos entes responsáveis pela aprovação do projeto ou da revisão.

(destaques acrescidos)

112. Da análise desse documento técnico, conclui-se que os parâmetros e normativos utilizados para a elaboração das composições de custos unitários constates são adequados, principalmente no que se refere a aplicação do disposto no Memorando 37/2003-DIT.

113. Cabe salientar, aqui, que, além dos responsáveis, o Parecer 20-4/2016 também aponta que os preços novos incluídos por ocasião da revisão de projeto em fase de obras são definidos 'em função de premissas estabelecidas e validadas pelos entes responsáveis pela aprovação do projeto ou da revisão'.

114. Assim, consideram-se pertinentes as alegações dos responsáveis de que os parâmetros e condições locais da obra para subsidiar a validação dos custos unitários de novos serviços dependiam da análise técnica das áreas ligadas à execução do empreendimento, principalmente a fiscalização do contrato, bem como das empresas contratadas para a supervisão e gerenciamento do contrato, uma vez que, presumivelmente, os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).

Conclusão das alegações de defesa dos Srs. Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão

115. Após a análise das alegações de defesa dos responsáveis, entende-se que o débito imputado aos Srs. Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão deve ser afastado.

II. Ivaí Engenharia de Obras S.A. (peças 72 a 74)

116. Em suas alegações de defesa, a empresa responsável contesta a instrução da SeinfraRodoviaAviação à peça 39, suscitando, inicialmente, que (peça 72, p. 1 e 2):

a) O suposto superfaturamento foi calculado com base em uma versão indicada como sendo a de 1972, apesar de na época estar vigente a versão de 1980 do SICRO, além de terem sido apresentados dados não localizados em nenhuma versão oficial desse sistema, como será adiante tratado; e

b) Foram desconsideradas questões relevantes e específicas dos serviços efetivamente executado nas obras, as quais aproximam o referencial às reais condições de execução do empreendimento e comprovam a regularidade dos preços pactuados e confirmam, por conseguinte, a inexistência de irregularidade.

117. Em seguida destaca que seria importante realizar ajuste no referencial adotado para o comparativo, uma vez que a SeinfraRodoviaAviação teria acolhido o uso do Sicro 1, porém utilizado o de 1972, quando se encontrava vigente a versão de 1980 daquele sistema, aproveitando, ainda, dados que não puderam ser localizados em nenhuma versão oficial do Sicro 1.

118. A empresa lembra que o Edital 0628/00-10 foi publicado em dezembro de 2000, sendo que o Lote 02, constante do Anexo II do Edital, possuía especificamente a data-base de dezembro de 1999 e que, em 1º/2/2001, a chefia do 10º DRF publicou uma errata informando que o mês-base do orçamento era novembro de 2000, de modo que os preços unitários dos serviços, referenciados no Sicro 1 de 1º/12/1999, foram atualizados para novembro de 2000, alterando o valor global da obra de R$ 62.695.883,13 (dez./1999) para R$ 74.468.824,01 (dez./2000).

119. Nesse sentido, a responsável alega que análise dos preços realizada pela SeinfraRodoviaAviação teve como referência o Manual de Custos Rodoviários de 1972, tendo adotado como parâmetro dados não oficiais que, evidentemente, não poderiam ser utilizados para a formação do critério de análise do contrato.

120. A Ivaí lembra que o primeiro Manual de Custos Rodoviários foi elaborado em 1972 pelo DNER e teve como objetivo a criação de um sistema de custos próprios. Posteriormente, com o avanço e aperfeiçoamento das discussões e com a criação do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), em 1980, o DNER revisou o seu Manual, sendo, então, utilizado como base conceitual para orçamentos referenciais o modelo chamado Sicro 1. Assim, a empresa alega que o Edital em análise foi publicado em dezembro de 2000, com a data-base de dezembro de 1999, e que seu orçamento referencial foi elaborado a partir do Sicro de 1980 então vigente, e não o de 1972 ou outro parâmetro não oficial

121. Neste contexto, para que o comparativo fosse feito de forma adequada, a Ivaí desenvolveu o documento à peça 73, que partiu das seguintes premissas (peça 72, p. 4):

a) Manutenção do BDI referencial do SICRO I (1980) de 35,8%, à exceção dos serviços de sinalização e conservação, que já previam a época BDI de 40,5%, como adotado pela Unidade Técnica em sua Instrução;

b) Seguindo a metodologia contratual, as composições do orçamento referencial foram elaboradas na data-base de dezembro de 1999, depois atualizadas pelos índices de reajustamento para novembro/2000 (data-base da proposta), permitindo, assim, serem comparados com o orçamento contratual;

c) E compondo os preços unitários a partir das premissas indicadas no próprio Manual de Custos Rodoviários do SICRO I de 1980, de acordo com o local e as reais condições de execução em campo – segue trecho do Manual:

2.1. Preço de Referência

Preço de referência é uma estatística obtida por meio de pesquisa e coleta de informações no mercado. Com o painel de informações, aplicam-se metodologias de crítica e cálculo gerando um resultado final. Por ser produto de uma pesquisa, não possui as características principais do preço transacional, tais como carga de negociação e informações reais para a efetivação de compra. O preço de referência tem como principal objetivo servir de parâmetro à tomada de decisões. A periodicidade de divulgação dos resultados finais de preços do SICRO é bimestral. (destaques acrescidos pela responsável)

122. A responsável traz, ainda, planilha (peça 74) que demonstra que estaria comprovada a

regularidade dos valores contratados, uma vez que o custo referencial seria de R$ 74.697.855,35, enquanto o valor do contrato foi de R$ 73.932.012,65.

123. Para chegar a essas conclusões, a responsável adotou algumas premissas, as quais serão analisadas a seguir.

a) Fator de eficiência de 0,75 (peça 72, p. 4 a 7)

124. A responsável discorda do entendimento contido no Relatório de Auditoria e na instrução à peça 39, alegando que a adoção do fator de eficiência dos equipamentos de 0,75 encontra amparo no Manual do Sicro 1 e que sua utilização é cabível no presente caso, dado o impacto que o intenso tráfego de veículos na BR-392 causa na velocidade de deslocamento dos caminhões da obra. Acrescenta, ainda, que:

(...) o Manual do SICRO I de 1980 contempla não apenas o Fator de Eficiência de 0,75, como outros parâmetros além dos 0,83 a serem utilizados a depender das condições locais, não se justificando, em absoluto, a não adoção do 0,75 já reconhecido como próprio para o local, por ser incontroverso que o local das obras gera a necessidade de se reduzir o fator de eficiência dos equipamentos.

125. A responsável também informa que a 'Unidade Técnica já havia reconhecido a adoção do fator de eficiência de 0,75'.

126. Assim, a empresa entende que os fatores de eficiência utilizados em suas composições de preços unitários são as usuais e em conformidade com o Manual do Sicro 1.

Análise

127. Inicialmente, traz-se uma breve cronologia dos sistemas de custos do DNER e do DNIT, de acordo com dados obtidos junto a esta autarquia:

1946 – Implantação das primeiras tabelas de preços do DNER;
1963 – Criação da Tabela Geral de Preços;
1972 – Lançamento do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
1980 – Atualização do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
1992 – Organização da Gerência de Custos Rodoviários do DNER;
1992 – Lançamento do Sicro 1;
1998 – Revisão do Manual de Composições de Custos Rodoviários;
2000 – Implantação do Sicro 2;
2001 – Criação do DNIT (Lei 10.233, de 5/6/2001);
2003 – Publicação do Manual de Custos Rodoviários;
2007 a 2011 – Início do desenvolvimento, pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), do novo Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), anteriormente denominado Sinctran e Sicro 3;
2012 – Contratação da Fundação Getúlio Vargas;
2014 – Criação da Câmara Técnica do Sicro;
Dezembro de 2015 a abril de 2016 – consulta pública;
Maio de 2016 a abril de 2017 -consolidação dos apontamentos da consulta pública, da Câmara Técnica e do relatório de auditoria da CGU;
Abril de 2017 – Aprovação pela Diretoria Colegiada do DNIT e implantação do Sicro.

128. A partir desses dados históricos, verifica-se que o Sicro 1 se encontrava vigente por ocasião da elaboração do orçamento que deu origem à contratação, em dezembro de 1999, conforme já apontado na instrução à peça 39. Assim, julga-se a correta utilização dos custos unitários e índices de produtividade constantes daquele sistema e a posterior atualização dos valores para a data base de novembro de 2000, no mesmo sentido do que ocorreu por ocasião da licitação, para a avaliação do superfaturamento do contrato.

129. Relativamente à utilização do fator de eficiência de 0,75 para equipamentos no empreendimento em tela, a Unidade Técnica pronunciou-se por meio da instrução à peça 140, do TC

006.390/2012-9, em sede de análise das razões de justificativa dos responsáveis no âmbito daquele Relatório de Auditoria da seguinte forma:

26. Considerando então, que durante a auditoria relatada neste processo, constatou-se a existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, o que, de fato, pode ter impactado na velocidade praticada pelos caminhões basculantes utilizados nas obra; considerando ainda, que obra encontra-se concluída, não sendo, portanto, factível validar o fator de eficiência in loco; entende-se como adequado, para o caso em concreto, considerar conservadoramente o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes nos serviços de ECT de solos moles. Porém, para os equipamentos escavadeira hidráulica e trator de esteiras, entende-se que estes não sofrem impacto em razão do tráfego da rodovia existente, pois as áreas de ação desses equipamentos são restritas à faixa da rodovia em construção, é pertinente a manutenção do fator de eficiência de 0,83 utilizado pela equipe de auditoria, com base no Manual de Custos Rodoviários do DNIT.

27. Desse modo, deve-se retificar os preços de referência utilizados no relatório de fiscalização, de forma que os serviços de ECT de solos moles considerem um fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes. As composições ajustadas constam na evidência 'superfaturamento após audiências e manifestações' (peça 132, pg. 7-50).

130. Tal entendimento restou deliberado pelo Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 006.390/2012-9, de relatoria do Min. Bruno Dantas, cujo voto traz o seguinte:

Ressalva se faz, no entanto, ao ajuste que entendo deva ser realizado nas composições de referência dos serviços de ECT de solos moles de modo a alterar o fator de eficiência dos caminhões basculantes de 0,83 para 0,75 (característico das obras de conservação rodoviária), em razão de significativa interferência do tráfego na realização das obras.

Importa acrescentar que o fator de eficiência de um equipamento é a relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal. Assim, seu valor é maior para as obras de construção rodoviária, já que a interferência do tráfego local nessas obras não prejudica de forma significativa a produtividade da equipe mecânica, ao contrário do que ocorre nas obras de conservação rodoviária, que absorve a influência do tráfego veicular.

Oportuno registrar que a utilização do fator de eficiência de obras de conservação ou de restauração rodoviária nos serviços inseridos em obras de duplicação foi discutida no âmbito do TC Processo 030.105/2010-2, firmando-se entendimento, naquela oportunidade, pela vedação ao uso indiscriminado dos parâmetros de custos dos serviços de restauração rodoviária em obras de duplicação.

No caso em apreço, a situação fática constatada in loco pela auditoria, dando conta da existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, revela a adequabilidade em se considerar, de forma conservadora, o fator de eficiência de 0,75, em razão do potencial impacto na velocidade adotada pelos caminhões basculantes nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles.

Tribunal de Contas da União **Custo unitário de referência** **Escavação, carga e transporte de solos moles**		**Mês: dez./1999**	**Rio Grande do Sul**				
			Produção da equipe:		**33,00**	**m³**	*(V er*
A- Equipamento		Quantidade	Utilização		Custo operacional		
			Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Cu ho
E008	Escavadeira c/ dragline 760 l	1,00	1,00	-	43,27	22,41	43
E001	Trator de esteiras c/lam D4E-OS/4A	1,00	0,17	0,83	30,46	15,79	18

E443	Caminhão basculante 6 m³ (10,5 t)	1,00	1,00	-	37,88	12,74	37
				Custo horário de equipamentos			99
B - Mão de obra		Quantidade			Salário-hora		Cu ho
T501	Encarregado de turma	0,50			5,74		2,
T701	Servente	2,00			3,08		6,
				Custo horário da mão de obra			9,
				Adic. m.o. – ferramentas			-
			Custo horário de execução				10
			Custo unitário de execução				3,
			Custo unitário direto total				3,
				Lucro e despesas indiretas (35,80%)			1,
				Preço unitário total			4,
				Preço unitário total (nov./2000)*			4,

Por outro lado, não se deve aplicar tal premissa aos demais equipamentos utilizados na obra, a exemplo de escavadeira hidráulica e trator de esteiras, por não sofrerem ação direta do fluxo da rodovia, vez que a área de ação desses equipamentos é restrita ao trecho em construção, razão pela qual tomo por adequada a manutenção do fator de eficiência de 0,83 para esses equipamentos, conforme memória de cálculo acostada ao relatório de auditoria.

131. Assim, considerando o argumento da empresa responsável e o contido no Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, a utilização do fator de eficiência de 0,75 mostra-se aplicável, exclusivamente, para os caminhões basculantes envolvidos nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles, para o novo cálculo dos preços unitários de referência da contratação.

132. A apuração dos custos unitários de escavação, carga e transporte de solos moles, então, são os descritos a seguir:

* Utilização da composição aprovada do Projeto Executivo (peça 21 do TC 006.390/2012-9), desinflacionada para dez./99:
A Índice terraplenagem dez./1999: 158,983
B Índice terraplenagem nov./2000: 168,979

Distância	**Nº de caminhões**	**preço unitário (dez./1999)**	**Preço unitário (nov./2000)**
3.000 a 4.000 m	6	12,26	13,03
4.000 a 5.000 m	8	15,38	16,35
5.000 a 6.000 m	9	16,93	17,99
6.000 a 7.000 m	10	18,49	19,65
7.000 a 8.000 m	11	20,05	21,31
8.000 a 9.000 m	12	21,61	22,97
9.000 a 10.000 m	13	23,17	24,63
10.000 a 12.000 m	15	26,29	27,94
12.000 a 14.000	17	29,40	31,25

m			

b) Preços dos insumos contratuais (peça 72, p. 7)

133. Relativamente a este item, a responsável afirma não possuir qualquer objeção quanto à utilização de valores disponíveis em sistema referencial na data base do orçamento, desde que aplicadas as devidas atualizações dos preços dos insumos insuficientes ou inexistentes à época do orçamento.

134. Nesse sentido, a construtora elaborou a Planilha Comparativa do Valor do Contrato com Relação aos Custos Referenciais Recalculados (peça 74) contendo os serviços com preços de insumos previstos no Sicro I, relativos a dezembro de 1999, e atualizados para novembro de 2000.

Análise

135. Embora a utilização do sistema de referência vigente por ocasião da elaboração do orçamento (dezembro de 1999) e a atualização dos valores para a datada da licitação (novembro de 2000) esteja de acordo com as premissas da auditoria que ensejou a presente TCE, reproduzindo a metodologia utilizada pelo DNIT para a licitação do empreendimento, a planilha da empresa responsável não poderá ser utilizada para efeito de novo cálculo dos preços unitários de referência do contrato, conforme será exposto no item ‘e’ adiante nesta instrução.

c) Deflacionamento dos serviços de ‘dreno fibroquímico’, ‘execução de pré-furo’ e ‘fornecimento e instalação de manta geotêxtil’ (peça 72, p. 7 a 9)

136. Aqui a responsável entende que, embora a instrução à peça 39 tenha reconhecido a ocorrência de falha no cálculo inicial do deflacionamento, ainda existe erro nesta operação, pois teria ocorrido duplo deflacionamento dos serviços de ‘dreno fibroquímico’ e Execução de pré-furo’.

137. Por outro lado, a responsável afirma não ter ocorrido erro de duplo deflacionamento no serviço de ‘manta geotêxtil’.

Análise

138. Após análise dos cálculos realizados pelas unidades técnicas do TCU que visavam a deflacionar os preços unitários dos serviços de ‘dreno fibroquímico’ e ‘execução de pré-furo’, foi verificada a ocorrência das seguintes impropriedades (peça 140 do TC 006.390/2012-9):

I. Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (achado 3.1)

7. A equipe de auditoria identificou alterações no orçamento do Contrato PD-10-057/01- 00, ocorridas por meio de termos aditivos, que causaram um superfaturamento contratual de R$ 11.862.993,92 (ref.: nov/2000).

8. Essa irregularidade ocorreu principalmente devido à inclusão de novos serviços, por meio do terceiro termo aditivo, com sobrepreço em relação aos preços de referência (Sicro 2, região Sul, nov/2000). Na análise desse termo aditivo, percebe-se que 34% do sobrepreço estão relacionados com os serviços de escavação carga e transporte (ECT) de solos moles, 32% com o momento de transporte da areia comercial, 16% com a aquisição e transporte de material betuminoso, 11% com o fornecimento e instalação de drenos verticais fibro-químico, e 5% com o espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles.

139. Vale trazer, também, o esclarecimento contido na instrução à peça 39, p. 7, deste processo:

A equipe de auditoria incluiu ‘execução de pré-furo’ em duas composições, dentro da composição ‘fornecimento e instalação de drenos fibroquímicos’ e isoladamente, na composição ‘execução de pré-furo’. No cálculo desta instrução, manteve-se o serviço apenas como composição isolada para evitar dupla contagem e também seguindo a lógica do contrato, segundo a qual a execução de pré-furo foi inserida por meio da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO), por terem sido ‘encontrados segmentos específicos (...) onde o equipamento de cravação não conseguiu ultrapassar as camadas drenantes e de regularização, sendo assim necessária a utilização desse serviço’ (peça 46, p. 6 do TC 006.390/2012-9).

140. Demonstra-se, a seguir, a metodologia utilizada para a determinação dos preços unitários em discussão, com base no 1º Parecer Técnico Final Nº 20-04/2016 (peça 4, p. 7 a 97 e peça 83, p. 8 a 98) e nas conclusões da equipe de auditoria:

Proposta Brasfond Fundações Especiais S/A (abr/2008)			
(p. 95 a 100, peça 47 do TC 006.390/2012-9)			
(p. 38 a 43, peça 138 do TC 006.390/2012-9)			
Drenos verticais fibroquímicos			
Cu0	Fornecimento e execução de dreno fibroquímico (R$/m - abr/2008)	3,91	
Cm0	Mobilização e desmobilização (R$ - abr/2008)	79.650,00	
Q	Quantidade medida (m)	566.326,30	
I1	Índice terraplenagem dez/1999	158,983	
I2	Índice terraplenagem nov/2000	168,979	
I3	Índice terraplenagem abr/2008	186,515	
Fc	Fator de conversão (IS 18/2010 DNIT)	0,591498977	
BDI	BDI	35,8%	
Cu1	Custo unitário do serviço em nov/2000 (R$/m)	2,0953	Cu0 / I3 x I2 x Fc
Cm1	Custo da mobilização em nov/2000 (R$)	42.683,37	Cm0 / I3 x I2 x Fc
Ct1	Custo do serviço + mobilização em nov/2000 (R$/m)	2,1707	(Cu1 x Q + Cm1) / Q
BDI1	Bonificação e despesas indiretas	0,7771	Ct1 x BDI
Ct	**Custo total nov/2000 (R$/m)**	**2,9478**	Ct1 + BDI1

Proposta Brasfond Fundações Especiais S/A (abr/2008)			
Execução de pré-furo			
(p. 95 a 100, peça 47 do TC 006.390/2012-9)			
(p. 38 a 43, peça 138 do TC 006.390/2012-9)			
Cu0	Execução de pré-furo (R$/m - abr/2008)	15,00	
Cm0	Mobilização e desmobilização (R$ - abr/2008)	13.000,00	
Q	Quantidade medida (m)	35.196,00	
I1	Índice terraplenagem dez/1999	158,983	
I2	Índice terraplenagem nov/2000	168,979	
I3	Índice terraplenagem abr/2008	186,515	
Fc	Fator de conversão (IS 18/2010 DNIT)	0,591498977	
BDI	BDI	35,8%	
Cu1	Custo unitário do serviço em nov/2000 (R$/m)	8,0383	Cu0 / I3 x I2 x Fc
Cm1	Custo da mobilização em nov/2000 (R$)		Cm0 / I3 x I2 x Fc

		6.966,53	
Ct1	Custo do serviço + mobilização em nov/2000 (R$/m)	8,2362	(Cu1 x Q + Cm1) / Q
BDI1	Bonificação e despesas indiretas	2,9486	Ct1 x BDI
Ct	**Custo total nov/2000 (R$/m)**	**11,1848**	Ct1 + BDI1

Tribunal de Contas da União

Custo unitário de referência Mês: dez./1999 Rio Grande do Sul

Fornecimento e instalação de manta geotêxtil **Produção da equipe: 5,00 m³**

A- Equipamento	Quantidade	Utilização Operativa	Utilização Improdutiva	Custo operacional Operativo	Custo operacional Improdutivo
			Custo horário de equipamentos		
B - Mão de obra	Quantidade			Salário-hora	
T501 Encarregado de turma	0,50			5,74	
T701 Servente	1,00			3,08	
			Custo horário da mão de obra		
			Adic. m.o. – ferramentas 5%		
			Custo horário de execução		
			Custo unitário de execução		
C - Material	Quantidade			Preço unitário	
M904 Bidim	1,00			3,40	
			Custo total do material		
D – Atividades auxiliares	Quantidade			Preço unitário	
			Custo total das atividades		
E – Transporte de materiais	Quantidade			Preço unitário	
			Custo total do transporte		
			Custo unitário direto total (A+B+C+D)		
			Lucro e despesas indiretas (35,80%)		
			Preço unitário total		
			Preço unitário total atualizado para nov./2000*		

* Utilização da composição aprovada do Projeto Executivo (peça 21 do TC 006.390/2012-9), desinflacionada para dez./99:
A Índice terraplenagem dez./1999: 158,983
B Índice terraplenagem nov./2000: 168,979

d) Fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos e de manta geotêxtil (peça 72, p. 10)

141. Relativamente aos serviços de fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos e de manta geotêxtil, a Ivaí alega que os valores apontados pelo TCU são incompatíveis com a realidade, uma vez que a empreiteira também se responsabilizou pelos custos de (peça 72, p. 10):
(i) sondagens e locação topográfica; (ii) fornecimento de escritório/almoxarifado, vestiário e sanitários para os funcionários da empresa contratada; (iii) manutenção de um apontador na obra para acompanhamento permanente; (iv) fornecimento e manutenção das condições de segurança para os funcionários da empresa contratada conforme NR-18, bem como proteções coletivas incorporadas à obra; e (v) taxa de alojamento e fornecimento de refeição para os funcionários da empresa contratada (taxa por homem e por dia corrido).

142. Apesar disso, a responsável afirma ter suprimido estes custos de seu cálculo, mantendo apenas o custo unitário dos drenos verticais fibroquímicos.

Análise

143. Apesar da responsável ter alegado que suprimiu alguns custos indiretos do cálculo de seu preço de referência, traz serviços que, em princípio, lhe teriam onerado.

144. Ocorre que os gastos por serviços extraordinários que a empresa afirma ter incorrido, são aqueles tipicamente integrantes dos custos de administração local e mobilização da obra. As alegadas despesas com 'sondagens e locação topográfica; fornecimento de escritório/almoxarifado, vestiário e sanitários para os funcionários da empresa contratada; manutenção de um apontador na obra para acompanhamento permanente; fornecimento e manutenção das condições de segurança para os funcionários da empresa contratada conforme NR-18, bem como proteções coletivas incorporadas à obra; e taxa de alojamento e fornecimento de refeição para os funcionários da empresa contratada' seriam nada mais que custos marginais frente ao montante de R$ 1.466.469,52 (ref. jul./2007) dedicado ao item 'mobilização, instalação e manutenção do canteiro' da planilha de preços do contrato, após aditivos (TC 006.390/2012-9, peça 43, p. 10).

145. Além disso, a equipe de auditoria adotou, para o cálculo do sobrepreço, de forma conservadora, a taxa de BDI contratual de 35,8% sobre a subcontratação efetuada pela Ivaí.

146. Uma vez que se trata de mero fornecimento / intermediação de serviços, poderia ter sido aplicada uma taxa diferenciada (reduzida) de BDI, conforme jurisprudência do TCU, tal como o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer), já consubstanciada na Súmula 253, que determina:
Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens..

147. Assim, permanecem os valores obtidos pelos cálculos dos custos unitários dos serviços de 'dreno fibroquímico' e 'manta geotêxtil', apurados anteriormente no item 'c', os quais já incluem os custos de mobilização e desmobilização da empresa contratada para sua execução dos serviços, acrescidos de um BDI de 35,8%, amplamente favorável à contratada.

e) Transporte de areia (peça 72, p. 10 a 13)

148. A construtora diverge do entendimento da Unidade Técnica, pois esta teria desconsiderado

as especificidades deste serviço. Tais particularidades constituiriam no fato de que a areia, apesar de ser adquirida em jazida comercial, era transportada por caminhões da própria empresa nos limites da obra e que a velocidade dos equipamentos foi influenciada pelo elevado tráfego de veículos na rodovia.

149. Assim, a responsável recalculou as composições de preços unitários dos momentos de transporte, considerando a baixa eficiência das equipes mecânicas, resultando em um valor referencial de R$ 9.019.466,89, frente ao valor contratado de R$ 9.181.520,73 (peça 74, p. 2).

Análise

150. Após o exame da extensa documentação encaminhada pela empresa, foi verificado que foram utilizados, para os cálculos dos custos unitários de referência, o fator de eficiência de 0,75 para quase todos os equipamentos utilizados na determinação das produções das equipes, e não somente para o caminhão basculante empregado nos serviços de 'escavação, carga e transporte de solos moles', conforme detalhado anteriormente no item 'a'. Além disso, foram adotadas velocidades inferiores às preconizadas pelo Sicro para os mesmos serviços.

151. Como exemplo dessa discrepância, tem-se que, para a determinação da produtividade do serviço 'transporte comercial de areia com basculante de 10 m³ em rodovia pavimentada' foi adotado, pela empreiteira, o fator de eficiência 0,75, em vez de 0,83, e uma velocidade de 40 km/h em substituição aos 60 km/h (peça 73, p. 13), embora se trate de transporte que não sofre influência do tráfego nos limites da obra (serviço constante do Sicro: código 1A.00.002.91 - transporte comercial com caminhão basculante em rodovia pavimentada).

152. Assim, uma vez que premissas incompatíveis, tais como as exemplificadas, contaminam grande parte das composições de preços unitários apresentados pela empresa, tem-se que sua adoção se mostra extremamente temerária sob o ponto de vista da proteção dos recursos públicos envolvidos, pois aumentam injustificadamente os preços unitários de referência dos serviços, e, por esse motivo, a planilha à peça 74 não será levada em consideração para o cálculo do superfaturamento do contrato.

153. Cabe registrar que a eficiência dos equipamentos integrantes de uma composição de custos unitários está relacionada a diversos fatores que influenciam diretamente o custo, o prazo e a produtividade da obra ou serviço. Entre os principais, podem ser destacados:

a) Capacidade operacional do equipamento.

Refere-se ao desempenho do equipamento em condições normais de operação, como volume/hora, metros cúbicos/hora, toneladas/hora etc.

b) Condições de manutenção e conservação.

Equipamentos bem mantidos operam com maior eficiência e menor risco de falhas, reduzindo paradas e custos imprevistos.

c) Adequação ao tipo de serviço.

Utilizar o equipamento certo para o serviço certo garante melhor produtividade e menor desperdício de recursos.

d) Condições do terreno e ambientais.

Fatores como tipo de solo, topografia, clima e acessibilidade podem impactar significativamente o desempenho do equipamento.

e) Habilidade e experiência do operador.

Operadores bem treinados conseguem extrair o máximo rendimento dos equipamentos, otimizando o uso e evitando danos.

f) Tempo de operação diária e regime de trabalho.

A jornada de trabalho, se é em turno único ou múltiplo, interfere na produtividade e na depreciação dos equipamentos.

g) Eficiência mecânica e consumo de combustível.

Equipamentos mais modernos e eficientes consomem menos combustível e oferecem melhor rendimento por hora trabalhada.

h) Logística e organização do canteiro de obras.

A boa organização reduz tempos ociosos, deslocamentos desnecessários e facilita a operação contínua dos equipamentos.

154. Assim, esses fatores devem ser levados em consideração na elaboração das composições de custos unitários, pois impactam diretamente a produtividade e, portanto, o custo por unidade de serviço.

155. Apenas para ilustrar este aspecto, traz-se um comparativo técnico entre os tratores de esteiras D8, fabricados pela Caterpillar, nas versões fabricadas no início dos anos 80 e atualmente:

Comparativo Técnico – Tratores de esteira Caterpillar D8		
Característica	Caterpillar D8K (anos 1980)	Caterpillar D8T (atual)
Ano de fabricação	1974 a 1982	2004 em diante (versões atualizadas até hoje)
Potência líquida	300 hp (224 kW)	312 hp (232 kW)
Motor	CAT D342 (6 cilindros, turbo)	CAT C15 ACERT (6 cilindros, eletr. controlado)
Peso operacional	36.000 - 38.000 kg	38.000 - 41.000 kg
Capacidade do tanque de combustível	625 litros	625 litros
Transmissão	Power Shift (3F / 3R)	Power Shift com controle eletrônico (3F / 3R)
Sistema de controle	Mecânico	Eletrônico (ECM, monitoramento em tempo real)
Produtividade	Alta para a época, mas menos precisa	Mais alta e estável (controle de tração, eficiência de combustível)
Tecnologia embarcada	Praticamente inexistente	Grade Control, monitoramento de máquina, telemetria
Manutenção	Simples, robusto	Mais complexa, requer ferramentas específicas
Eficiência de combustível	Menor eficiência	Otimizada por sistema eletrônico
Conforto do operador	Básico	Cabine climatizada, assento ergonômico, controles joystick
Imagens		

Fonte: catálogos técnicos da fabricante, Caterpillar Inc.

156. Nessa perspectiva, a utilização de índices antigos pode resultar em custos referenciais maiores em função da menor produtividade dos equipamentos, não refletindo a realidade daqueles efetivamente utilizados na execução da obra. Na presente instrução, o registro dessa situação visa, tão somente, contextualizar a análise conservadora que está sendo realizada, onde não foram utilizados índices para aumentar produtividade, o que reduziria os custos referenciais na prática.

157. Feitas essas considerações, retorna-se ao ponto principal desse tópico, onde a empresa responsável pretende consolidar o conceito de que o transporte de areia teria sofrido ação das condições da rodovia, ou seja, seria 'transporte local', motivado, unicamente, pela velocidade reduzida no trecho dado o tráfego intenso de veículos. No entanto, conforme o Manual de Composição de Custos Rodoviários de 1972 (peça 103, p. 38), transporte local é, conceitualmente, 'aquele que se desenvolve dentro do canteiro de serviço e decorre diretamente da execução da obra', sendo o comercial aquele que 'embora decorrente da execução da obra, tem sua origem fora do canteiro de serviço. O transporte comercial ocorre quando se traz para o canteiro de serviço materiais para serem aplicados na obra'.

158. Estas definições também constam do Manual de Custos Rodoviários – Volume 1 – Metodologia e Conceitos – 2003, do DNIT (peça 105, p. 98 e 101), as quais guardam identidade com aquelas publicadas anteriormente, ou seja, 'Os transportes locais são aqueles realizados no âmbito da obra para o deslocamento dos materiais necessários à execução das diversas etapas de serviço' (sic) e os transportes comerciais 'São aqueles relativos ao deslocamento de materiais que veem de fora dos limites da obra' (sic).

159. Conforme já registrado na instrução à peça 39, foram adotadas, para referência de preços, as composições de custos unitários para os serviços de 'aquisição de areia comercial' e 'momento de transporte de areia comercial', conforme as próprias descrições dos serviços que constam no contrato e nas suas medições, embora a empreiteira alegue terem natureza 'local'.

160. Além disso, naquela instrução, foram utilizados os parâmetros do Sicro 1, os quais são mais favoráveis à construtora, pois foram consideradas as velocidades de 50 km/h para rodovia pavimentada e 40 km/h para rodovia não pavimentada, em detrimento àquelas adotadas pela equipe de auditoria, que eram de 60 km/h para rodovia pavimentada e 40 km/h para não pavimentada.

161. Assim, ficam mantidas as conclusões alcançadas na instrução anterior (peça 39) acerca deste item.

f) Mourões das cercas de tela galvanizada (peça 72, p. 13)

162. A respeito desse serviço, a responsável não apresenta objeção à análise realizada na instrução à peça 39.

Análise

163. Neste item, mantêm-se as conclusões da instrução à peça 39.

g) Produtividade do item 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles' (peça 72, p. 13)

164. A responsável insurge-se contra a produtividade calculada na instrução anterior (peça 39), onde foi obtida uma produção horária de 80 m³/h (peça 32, p. 2) para os serviços de 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza de solos moles'. Segundo a Ivaí, a produtividade, calculada a partir do Sicro 1, seria de 64,23 m³/h (peça 72, p. 13) e, com isso, aponta 'uma relevante diferença do valor total calculado pela Unidade Técnica em R$ 1.240.933,25 diante do valor ajustado ao recomendado no Sicro 1 de R$ 1.530.341,93 (frente ao valor contratado de R$ 1.577.737,16)'.

Análise

165. Primeiramente, cabe lembrar que o preço contratual para a execução desse serviço foi de R$ 1,50/m³.

166. A construtora apresentou o projeto executivo em 2007, onde constava a composição de custos unitários para os serviços de 'espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e solos moles' (TC 006.390/2012-9, peça 20), no valor de R$ 4,87/m³.

167. Por ocasião da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, o DNIT aprovou o valor de R$ 1,50/m³ para esse mesmo serviço (TC 006.390/2012-9, peça 16, p. 3), o qual foi obtido a partir da composição PN-22, da qual não há registro nos autos.

168. Posteriormente, o DNIT recalculou o custo unitário deste serviço, por meio do Parecer Técnico Final 20-04/2016 (peça 4, p. 68 a 74 e peça 83, p. 69 a 75), utilizando também uma produtividade de 64 m³/h, porém chegando ao valor referencial de R$ 0,90/m³. Neste caso, ainda foi adotado o fator de conversão de 0,62, obtido a partir dos ensaios realizados no campo (densidade *in situ* e solta e empolamento), enquanto o Sicro utiliza o fator de 0,90.

169. Apesar do DNIT ter adotado os dados obtidos a partir de ensaios dos materiais do próprio local de execução, o que, em princípio, estaria bastante próximo à realidade da obra, entende-se que, para o cálculo do valor de referência para este contrato devem ser utilizadas, até o esgotamento, todas as informações integrantes do Sicro 1, sistema balizador da formulação do orçamento vinculado ao Edital 628/00-10, conforme exaustivamente tratado nesse processo.

170. Por esse motivo, esta composição de custos não será aproveitada nesta análise. Se assim fosse, seria necessário, também, saber-se a quantidade e os modelos dos equipamentos utilizados pela empresa, tempos e velocidades e, com estes parâmetros, aferir a produção efetiva da equipe e o custo real deste serviço.

171. Além disso, por conservadorismo, opta-se pela não utilização deste custo unitário (R$ 0,90/m³), pois aumentaria o valor do superfaturamento em desfavor da empreiteira.

172. Apenas para fins de esclarecimento, traz-se o Manual de Custos Rodoviários - Metodologia e Conceitos do DNIT, onde é informado que o fator de conversão é a relação entre o volume do material para o qual está sendo calculado o custo unitário e o volume do mesmo material que está sendo manuseado. Na terraplenagem, representa a relação entre o volume do corte e o volume do material solto.

173. O fator de conversão causa impacto direto na produtividade das equipes mecânicas, pois figura no numerador da fórmula utilizada para esse fim:

P = b x g x h x i x 60 / s
Onde:
P = produtividade
b = capacidade do equipamento
g = fator de carga
h = fator de conversão
i = fator de eficiência
s = tempo total de ciclo

174. Ocorre que o Sicro 1 não possuía este serviço em seu escopo e, por esse motivo, uma composição de custos unitários foi adaptada a partir daquele sistema para a aferição de um preço de referência razoável. Essas considerações foram utilizadas na instrução à peça 39, onde foi obtida uma produção da equipe mecânica de 80 m³/h (peça 32, p. 2), resultando em um custo unitário para o serviço de 'espalhamento de solos moles' de R$ 1,18/m³.

175. Naquela instrução também foi feita alusão aos Acórdãos 3.003/2009-TCU-Plenário e 3.134/2010-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Augusto Nardes, onde restou demonstrado que uma produtividade de 154 m³ é adequada a esse tipo de serviço.

176. Por esses motivos, julgam-se serem apropriadas a manutenção das conclusões obtidas na instrução à peça 39 e a rejeição das alegações de defesa da empresa acerca deste item.

h) Momento de transporte de material de 1ª categoria (peça 72, p. 14)

177. A responsável traz, em seu relatório à peça 73, o detalhamento do cálculo deste serviço,

que resultou em um valor referencial total de R$ 8.143.736,35, enquanto o valor contratado foi de R$ 5.112.201,10.

178. Segundo a construtora, este cálculo levou em consideração outras variáveis que interferem no custo do serviço, tais como se a rodovia é pavimentada ou não e a quantidade de material a ser transportado, além da determinação se o transporte é local ou comercial.

Análise

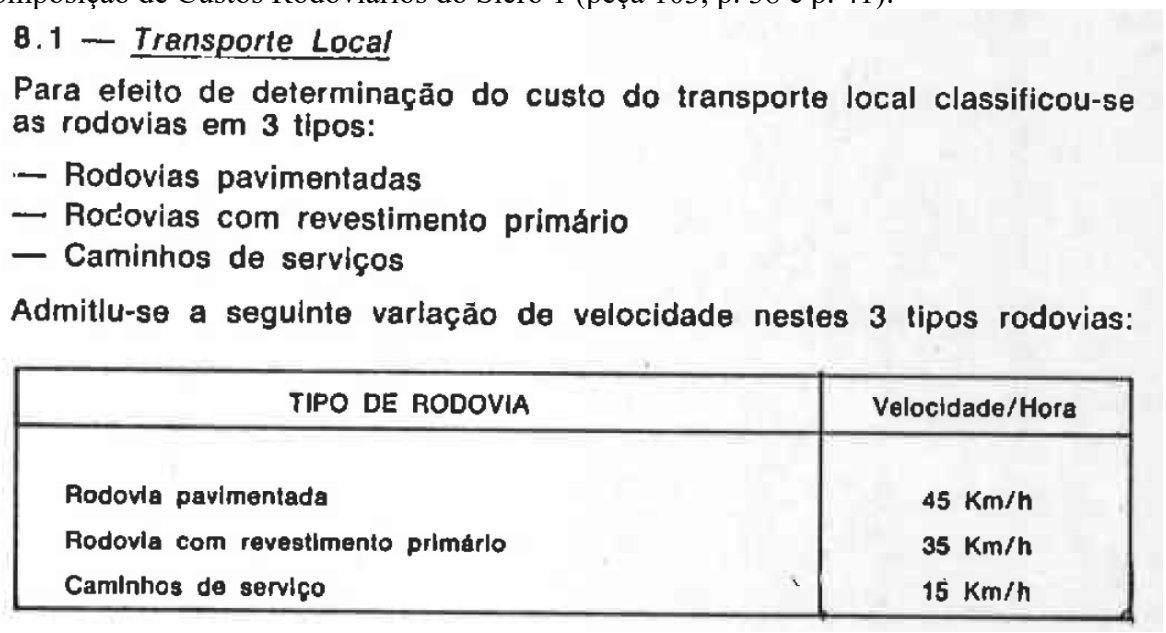
179. A empreiteira, relativamente a este item, traz uma série de cálculos, com critérios próprios, visando à determinação do preço de referência do serviço de 'momento de transporte de material de 1ª categoria', os quais encontram-se à peça 73, p. 19 a 39, resultando no valor de R$ 0,48/m³.km, enquanto que a referência utilizada pela instrução que propôs a citação foi de R$ 0,38/m³.km para rodovia não pavimentada e de R$ 0,30/m³.km para rodovia pavimentada (peça 24, p. 44)

180. Verificou-se que a empresa incluiu, como atividades auxiliares, composições de produções mecânicas considerando diversas velocidades para as diferentes faixas de distâncias médias de transporte (DMT) (peça 73, p. 19):

Código	D - ATIVIDADES AUXILIARES	Unidade	Custo	Consumo	Custo Unit.
A25-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)1,801 < X < 200	t.km	0,2400	0,00070	0,0002
A26-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)2,001 < X < 300	t.km	0,2200	0,00067	0,0001
A27-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)3,001 < X < 500	t.km	0,2000	0,03864	0,0077
A28-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (revest Prim)5,001 < X < 00	t.km	0,2000	0,77537	0,1551
A12-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)1,801 < X < 200	t.km	0,2100	0,00091	0,0002
A13-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)2,001 < X < 300	t.km	0,1900	0,00311	0,0006
A14-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)3,001 < X < 500	t.km	0,1700	0,02920	0,0050
A15-Contrato 2001	Momento de Transporte Local (Areia, brita Solo p/sub-base, pedra de mão, etc) (Pavimentada)5,001 < X < 00	t.km	0,1700	0,75139	0,1277
			CUSTO TOTAL DAS ATIVIDADES		0,2966

181. Tais composições auxiliares fundamentam-se no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do SICRO, Volume 10 - Manuais Técnicos, Conteúdo 11 - Transportes, publicado em 27/4/2017.

182. Entretanto, o Sicro 1, em sua parte conceitual, não traz informações sobre velocidades vinculadas a distâncias, mas somente associadas ao tipo de rodovia, conforme se extrai do Manual de Composição de Custos Rodoviários do Sicro 1 (peça 103, p. 38 e p. 41):



8.1 — *Transporte Local*

Para efeito de determinação do custo do transporte local classificou-se as rodovias em 3 tipos:

— Rodovias pavimentadas
— Rodovias com revestimento primário
— Caminhos de serviços

Admitiu-se a seguinte variação de velocidade nestes 3 tipos rodovias:

TIPO DE RODOVIA	Velocidade/Hora
Rodovia pavimentada	45 Km/h
Rodovia com revestimento primário	35 Km/h
Caminhos de serviço	15 Km/h

8.2 — *Transporte Comercial*

Para efeito da determinação do custo dos transportes comerciais, admitiu-se a seguinte classificação das rodovias:

— rodovias pavimentadas
— rodovias com revestimento primário.

Admitiu-se a seguinte variação de velocidade nestes 2 tipos de rodovia:

TIPO DE RODOVIA	Velocidade/Hora
Rodovias pavimentadas	50 Km/h
Rodovias com revestimento primário	40 Km/h

183. A metodologia empregada pelo Manual traz as memórias de cálculo das equipes mecânicas, onde também estão sendo considerados os tempos fixos para a determinação da produtividade dos equipamentos e, por conseguinte, dos preços unitários dos serviços, conforme destacado na tabela que a seguir (peça 103, p. 154):

DNER

RODOVIA :

PRODUÇÕES DAS EQUIPES MECÂNICAS

CÓDIGO 9.0.211 9.0.212/9.0.213

SERVIÇO: TRANSPORTE LOCAL

UNIDADE m³/h — t/h

REF.	VARIÁVEIS INTERVENIENTES	UNIDADE	EQUIPAMENTOS					
			Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante	Caminhão Basculante
a	Afastamento							
b	Capacidade	m³/t	4,00	4,00	4,00	7,00	7,00	7,00
c	Consumo (Quantidade)							
d	Distância	km	X	X	X	X	X	X
e	Espaçamento							
f	Espessura							
g	Fator de Carga							
h	Fator de Conversão							
i	Fator de Eficiência	—	50/60	50/60	50/60	50/60	50/60	50/60
j	Largura de Operação							
k	Larg. de Superposição							
l	Largura de Útil							
m	Número de Passadas							
n	Profundidade							
p	Tempo (Fixo) Carga, Desc. e Man.	min	5	5	5	5	5	5
q	Tempo de Perc. (Ida)							
r	Tempo de Retorno							
s	Tempo Total de Ciclo							
t	Veloc. (Ida) Média	km/h	45	35	15	45	35	15
u	Velocidade de Retorno							

OBSERVAÇÕES

1) Rodovia Pavimen. = 45 km/h
2) Rodovia c/revas. primário = = 35 km/h
3) Caminho de Serv. = 15 km/h

FORMULAS

$$P_1 = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200}} = \frac{2,66 \times X + 5}{}$$

$$P_2 = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200}} = 3,43 \times X + 5$$

$$P_3 = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{200}} = 6,00 \times X + 5$$

$$P_4 = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350}} = 2,66 X + 5$$

$$P = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350}} = 3,43 X + 5$$

$$P = \frac{60 \times b \times i}{\frac{60 \times 2X/t + p}{350}} = 6,00 X + 5$$

PRODUÇÃO HORÁRIA						
NÚMERO DE UNIDADES						
UTILIZAÇÃO	PRODUTIVA					
	IMPRODUTIVA					
PRODUÇÃO DA EQUIPE						

184. Assim, os argumentos apresentados pela Ivaí sobre este serviço não podem ser aceitos, uma vez que o Sicro 1 prevê o tempo fixo de carga e descarga e velocidades vinculadas ao tipo de rodovia, não sendo cabível a adoção do Sicro 2, pois sua metodologia, que utiliza velocidades associadas a distâncias de transporte, não existia quando da apresentação das propostas na licitação, conforme já abordado nessa instrução.

i) Custo de transporte dos materiais betuminosos (peça 72, p. 14).

185. A empresa entende que 'houve a correta adequação do item aos parâmetros referenciais do SICRO I' e, por isso, não realizou comentários adicionais sobre este serviço.

Análise

186. Também nesse item, permanecem as conclusões contidas na instrução à peça 39.

j) Inaplicabilidade da exigência do desconto da proposta

187. A empresa também diverge da metodologia utilizada pela Unidade Técnica do TCU, que aplicou, sobre os preços referenciais, o desconto global oferecido pela Ivaí durante a licitação. A responsável considera que esse critério é incompatível com o contrato em questão e com a própria jurisprudência do TCU, uma vez que que tal método não se mostraria apto para aferir o equilíbrio econômico-financeiro da avença após o 6º Termo Aditivo.

188. Para corroborar seu entendimento, traz a planilha à peça 74, onde a responsável procura demonstrar que o valor referencial calculado a partir do Sicro 1 seria de R$ 74.697.855,35, frente o valor contratado de R$ 73.923.012,65, o que representaria um desconto de 1,04%. Além disso, traz que o valor do contrato calculado pelo método da limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA) seria de R$ 67.547.312,81, o que resultaria em um desconto de 9,57%.

Análise

189. Antes de qualquer análise, vale lembrar que o contrato em tela teve seu 2º Termo Aditivo firmado em 15/5/2007, o qual possuiu reflexo financeiro e cujo objeto era a 'Redução do valor contratual em R$ 2.493.168,10 em atenção às determinações contidas nos Acórdãos 599/2005 e 1.254/2006, ambos do Plenário do TCU' (peça 2, p. 158 a 160).

190. Por sua vez, a equipe de auditoria, em seu relatório de 18/7/2012, aferiu o superfaturamento do contrato com base no 'Método do Desconto', em consonância com o Voto que fundamentou o Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 35, p. 8-10).

191. Posteriormente, instrução da SeinfraRodoviaAviação datada de 29/9/2021 (peça 39, p. 11) adicionou um débito adicional de R$ 1.692.262,88 motivado pelo jogo de planilha, o qual foi calculado a partir do Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA).

192. Uma vez que está se tratando de uma licitação e um contrato que datam mais de vinte anos, é preciso que seja feita uma contextualização histórica acerca da metodologia de cálculo que o TCU tem realizado para verificar o possível desequilíbrio econômico-financeiro de contratos de obras públicas.

193. Inicialmente é importante esclarecer que 'jogo de planilha' é uma irregularidade que independe de qualquer ato normativo ou decisão deste Tribunal, vez que é consequência da ofensa a dispositivos legais e constitucionais, conforme foi esclarecido no relatório que fundamentou o Acórdão 1.537/2010-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio):

(...) temos que organizar algumas ideias: uma questão é a irregularidade propriamente dita, a afronta a dispositivo ou princípio legal. Outra é a metodologia utilizada para quantificar o prejuízo ao erário decorrente desta ilegalidade.

No corrente processo existiram algumas condutas faltosas, uma série de ações e omissões à Lei nº 8.666/93 e à Constituição Federal que se convencionou chamar de 'jogo de planilhas'. As

irregularidades são consequência da aplicação ‘crua’ – e em conjunto – dos arts. 3º, 6º, 7º, 40, 43 e 65 da Lei nº 8.666/93, bem como à Constituição da República em seu art. 37, XXI, além dos princípios da economicidade, moralidade, isonomia e mesmo da razoabilidade. Como se vê, o ‘jogo de planilhas’ nada mais é do que uma repetida, necessária e concomitante afronta a uma série de condicionantes que, se evitados, afastariam o indevido prejuízo para a Administração.

194. No repositório jurisprudencial deste Tribunal, a deliberação mais antiga a citar o jogo de planilha é a Decisão 698/2000-TCU-Plenário, no entanto, ela não discorre sobre os elementos necessários para a configuração deste fenômeno:

195. Trecho do Relatório (Min. Humberto Guimarães Souto)

As diferenças podem ser atribuídas ao tipo de licitação que era menor preço global, levando as empresas a diferirem nos preços de itens, fazendo o chamado 'jogo de planilha', que motivou o acompanhamento de perto por esta Corte.

196. Uma definição mais clara veio na Decisão 1.090/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, conforme trecho do voto que segue:

11. Trato agora da irregularidade constante na ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários.

12. Pode ocorrer na contratação de obras públicas, em regime de empreitada por preço unitário, que haja determinados itens com preços superfaturados, embora o preço global da obra seja compatível com o de mercado. Esses itens superfaturados, no decorrer da execução da obra, podem ter os seus quantitativos aumentados mediante aditivos contratuais – é o chamado jogo de planilha. Assim, o custo global da obra fica em desacordo com o de mercado, arcando a União com o prejuízo.

197. No período que antecedeu o primeiro aditamento contratual (maio/2007), outras deliberações do TCU já descreviam e condenavam a prática do jogo de planilha, ou seja, a manipulação de quantitativos e/ou inclusão de serviços novos na planilha contratual, mediante aditivos, de forma alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração. Nessa linha tem-se a Decisão 1.419/2002 (rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça) e os Acórdãos 583/2003 (rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça), 1.755/2004 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e 2.137/2005 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário do TCU.

198. Essa mesma prática já foi denominada ‘jogo de preços’, conforme se verifica no Acórdão 67/2002 (rel. Min. Valmir Campelo) e nas Decisões 1.577/2002 (rel. Min. Ubiratan Aguiar) e 1.713/2002 (rel. Min. Augusto Sherman), todas também exaradas anteriormente à aprovação das revisões de projeto em fase de obra dos contratos ora analisados.

199. Contudo, a solução adotada à época pelo TCU para evitar essa ocorrência não era linear, muito menos pacífica, e foi evoluindo com o passar dos anos. Inicialmente, verificada a ausência de critério de aceitabilidade de preços unitário e global na licitação, exigia-se que fossem fixados os preços unitários dos serviços aditivados (novos ou existentes) pelo ‘valor de mercado’ ao invés dos preços contratados. Conforme se depreende dos julgados abaixo, a ideia era coibir que a manipulação da planilha contratual, especialmente o acréscimo ou inclusão de serviços com preços unitários elevados.

200. Decisão 1.054/2001-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman):

8.1. determinar à Companhia de Desenvolvimento do Piauí - COMDEPI que, em face da ausência de definição, em edital, de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, irregularidade passível de anulação da licitação e do correspondente Contrato nº 17/98, celebrado com a Construtora Getel Ltda., condicione a continuidade da execução desse Contrato n.º 17/98 à celebração de termo aditivo, no qual se preveja que as futuras alterações contratuais em que constem acréscimos de quantitativos de itens devam tomar como base os preços constantes da Tabela de Referência do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.

201. Decisão 179/2002-TCU-Plenário (rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha):

8.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT - que, em face da ausência de definição, em edital, de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais no

Contrato PD 17 007/2000, celebrado entre o 17º Distrito Rodoviário Federal do extinto DNER com a Contek Engenharia S. A., condicione a continuidade da execução desse contrato à celebração de termo aditivo no qual se preveja que as futuras alterações contratuais em que constem acréscimos de quantitativos de itens devam tomar como base os preços constantes do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.

202. Enunciado do Acórdão 515/2003-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar):

Em obras rodoviárias custeadas com recursos federais, o Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) é o parâmetro aceito pelo TCU para comparação de preços. Havendo aditivo que implique aumento de quantitativos de serviço, a Administração contratante deve observar os preços adotados nas tabelas do Sicro para tal item de serviço, independente do valor que tiver sido contratado inicialmente.

203. Trecho do Voto condutor do Acórdão 1.684/2003-Plenário (rel. Min. Marços Vilaça):

16. Trata-se, portanto, de contrato com vício na origem, causado pela falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital de licitação. A fim de evitar os danos causados pela anulação do certame, com a consequente paralisação da obra, e aproveitar os trabalhos realizados, o Tribunal tem condicionado a continuidade do contrato à assinatura de termo aditivo que garanta a adoção de preços de referência (representativos dos preços de mercado), mediante a utilização de tabelas ou sistemas de preços existentes na Administração Pública, a exemplo do Sicro, caso haja acréscimo de quantitativos de serviços. Esse é o entendimento desta Corte em casos análogos ao examinado nos autos, a exemplo das Decisões nºs 680/2000, 1.054/2001, 179/2002 e 1.640/2002 e do Acórdão 312/2003-TCU-Plenário.

204. Enunciado do Acórdão 296/2004-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça):

Estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes. Os itens acrescentados, não previstos na licitação, devem seguir os valores de mercado, em atenção ao interesse público.

205. Mas outras deliberações constatavam que tais medidas eram insuficientes para garantir o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato aditado, uma vez que o jogo de planilha poderia ocorrer mesmo estando todos os preços unitários (contratuais e posteriormente incluídos) abaixo da tabela referencial. Assim, foi concebido o denominado ‘método do balanço’, mediante o Acórdão 583/2003-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça) e, também, o ‘método do desconto’, mediante o Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

206. Na sequência, esse último método passou a ser adotado de maneira majoritária para avaliação de jogo de planilha no âmbito do TCU. Mas é preciso destacar que, à época do primeiro aditivo ao contrato em tela (2007), o tema ainda não estava completamente pacificado, conforme destacado no Voto condutor do Acórdão 1.650/2006-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo):

22. Em primeiro lugar, consigno que a deliberação alvitrada [Acórdão 1.755/2004-TCU-Plenário] não traduz jurisprudência pacificada nesta Casa, muito menos estabeleceu modelo metodológico a ser seguido em todos os casos, tanto que os três votos exarados na ocasião foram encaminhados para a Secretaria de Fiscalização de Obras do Tribunal para subsidiarem os estudos em curso sobre o assunto.

207. Reforça essa constatação o fato de diversas deliberações da época terem adotado método do balanço para avaliar a ocorrência de jogo de planilha a exemplo dos Acórdãos TCU 539/2005, rel. Min. Marcos Vilaça; 1.887/2006, rel. Min. Valmir Campelo; 2.002/2006, rel. Min. Augusto Nardes; 355/2007, rel. Min. Augusto Nardes; todos do Plenário.

208. Posteriormente, o TCU adotou o ‘Método da Limitação dos Preços Unitários’ como padrão para a quantificação de sobrepreços por esta Corte, conforme decidido após a instituição de um grupo de trabalho, resultando no Acórdão 2.319/2009-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman). Este assunto também foi tratado nos Acórdãos 3.650/2013-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), 3.443/2012-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo) e 2.510/2016-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman).

209. Tal método foi orientado a ser adotado, preferencialmente, nas análises de orçamentos de obras ainda na fase da licitação, destacando-se que a aplicação desse método de avaliação do

orçamento, quando constatado ainda na fase da licitação, tem o objetivo de verificar se o gestor cumpriu com o seu dever de balizar os preços unitários do certame pelos referenciais preconizados nas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecendo os critérios de aceitabilidade de preços unitários (Acórdão 2.677/2015-Segunda Câmara - rel. Min. André de Carvalho).

210. No entanto, o TCU reconhece que não existe um método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto. Não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise realizada pelo TCU de contratos de obras públicas, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais. O Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, é o mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, ressalvadas as especificidades da situação concreta.

211. Nesse sentido tem-se Relatório do Acórdão 1.219/2014-Plenário (rel. Min. Ana Arraes):

28. Diante dessa evidente controvérsia, entendi relevante ouvir o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU sobre a matéria.

29. O procurador-geral registrou, inicialmente, que o estudo da jurisprudência do TCU indica que esta Corte, ao examinar diversos casos concretos, teve entendimento divergente da orientação em abstrato dada pelo Acórdão 2319/2009-TCU-Plenário.

30. Anuiu ao procedimento adotado pela unidade técnica no caso tratado nos presentes autos, por entender 'mais adequada uma análise do valor global do contrato, que preconize a verificação da justa remuneração do objeto considerado em sua totalidade'.

31. Em conclusão, o MPTCU manifestou-se no sentido de que:

'a) não existe método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto;

b) não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise de contratos de obras públicas realizada pelo TCU, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais;

c) o Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, apresenta-se como mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, com amparo de farta jurisprudência do TCU, ressalvadas as especificidades da situação concreta em exame;

d) neste caso concreto, é adequada a utilização do Método da Limitação de Preços Globais, conforme análise realizada pela unidade técnica (peça 140).'

32. Não tenho qualquer reparo a fazer ao parecer do procurador-geral do MPTCU, a cujas conclusões me associo.

Ainda nesse sentido, tem-se o Acórdão 2.677/2015-Segunda Câmara (rel. Min. André de Carvalho):

Constata-se, portanto, que, apesar de o Acórdão 2.319/2009-TCU-Plenário até ter orientado as unidades técnicas a adotarem, preferencialmente, o 'Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado', tal método tem sido aplicado apenas nos casos em que se analisam orçamentos de obras ainda na fase da licitação, destacando-se que, nesse sentido, é o registro contido no voto condutor do Acórdão 2086/2012-TCU-Plenário, quando aduz que:

'Na oportunidade, deixei assente concordância com a metodologia adotada pela Secob-1 para análise dos preços registrados na licitação, com a avaliação de cada preço unitário à luz de sua referência de mercado, sem compensações entre subpreços e sobrepreços.

Repito que, na fase licitatória, essa sistemática de verificação dos preços consagra a exigência das leis de diretrizes orçamentárias de que as tabelas referenciais, notadamente Sicro e Sinapi, sejam os preços máximos adotados pela Administração Pública em suas licitações. Ademais, vai ao encontro do entendimento fixado na Súmula 259 desta Corte, que aduz ser obrigação do gestor fixar critério de aceitabilidade de preços unitários.'

Por outro lado, sabe-se que a aplicação direta do método de limitação dos preços unitários ajustado nos casos de contratos em andamento e/ou finalizado, sem considerar a efetiva compensação entre indícios de sobrepreços e de subpreços unitários durante a execução contratual, poderia gerar inaceitável

desequilibro econômico-financeiro em desfavor do contratado.

Evidentemente, esse mesmo raciocínio não se aplica a débitos decorrentes de pagamento a maior por alteração em quantitativos de insumos e serviços, que podem ensejar o chamado 'jogo de planilha' com prejuízos ao contratante, ou a danos derivados de serviços não executados, cuja despesa, na prática, foi irregularmente liquidada (v.g.: Acórdão 2731/2012-TCU-Plenário).

Logo, em situações semelhantes às do presente caso concreto, o TCU tem aplicado o método da limitação do preço global, o qual prevê a compensação dos indícios de sobrepreço unitário com os de subpreço em outros itens do contrato, de sorte a avaliar globalmente o empreendimento em curso ou já concluso, e não apenas os preços unitários dos serviços licitados.

212. Por fim, o Acórdão 2.510/2016-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) esclarece, após análise bastante detalhada e esclarecedora, que foi concluído que nenhum método se apresentava como um mecanismo geral de quantificação, haja vista que não alcançavam todas as possibilidades ou não corrigiam todos os defeitos observados relativamente a preços excessivos.

213. Assim, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em análise não pode ser, simplesmente, recalculado pelo MPLUA como pretende a Ivaí, uma vez que tal metodologia não se encontrava solidificada no TCU quando da celebração do primeiro aditamento com efeito financeiro. Além disso, conforme restou constatado pela farta jurisprudência deste Tribunal, este método não se mostra ser o mais indicado para a apuração do equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento em questão, uma vez que a aplicação direta do método de limitação dos preços unitários ajustado nos casos de contratos em andamento e/ou finalizados, sem considerar a efetiva compensação entre indícios de sobrepreços e de subpreços unitários durante a execução contratual, poderia gerar inaceitável desequilibro econômico-financeiro em desfavor do contratado.

214. Soma-se a isso, o fato de que a alteração do valor contratual, mediante a supressão de serviços do seu escopo também inviabiliza a análise pelo MLPUA, uma vez que as condições iniciais do contrato foram alteradas no que tange a compensação de sobrepreços por subpreços.

215. Assim, de tudo que foi exposto até aqui, julga-se que o entendimento da equipe de auditoria acerca da aplicação do desconto fornecido pela contratada em sua proposta sobre os preços referenciais está correto e que, dessa forma, as alegações de defesa da Ivaí não podem ser acolhidas.

k) Outras considerações

216. Além dos aspectos técnicos abordados até aqui, a responsável alega ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da presente TCE (peça 72, p. 17 a 20).

217. Por fim, a empresa invoca o caráter iliquidável das contas, uma vez que o 'significativo transcurso de tempo acabou por inviabilizar o exercício pleno das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório pela Ivaí' (peça 72, p. 17 a 22).

Análise

218. Relativamente à prescrição da pretensão punitiva pelo TCU, registra-se que este assunto restou tratado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio do Parecer à peça 92, o qual contou com a concordância do Ministro Relator (peça 93), que, por sua vez, determinou o prosseguimento do feito e análise de mérito da presente TCE.

219. Por outro lado, instrução produzida no bojo deste processo, em 28/4/2023 (peça 90), opinou pela prescrição da presente TCE, uma vez que não foram vislumbradas notificação, oitiva, citação ou audiência dos responsáveis que pudesse interromper o prazo prescricional previsto no inc. I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022.

220. Nesse mesmo sentido, em jurisprudências mais recentes, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente decidido que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União é quinquenal, conforme regulada pela Lei 9.873/1999. A contagem do prazo prescricional deve iniciar-se quando a Corte de Contas toma ciência dos fatos, conforme o princípio da *actio nata*. Segundo aquela Corte, a citação para o processo de tomada de contas especial é considerada a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante.

221. A seguir, traz-se jurisprudência recente da Corte Suprema acerca da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva por parte do TCU:

MS 39989 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do código civil). Segurança concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido.
I. Mandado de segurança em que se discute sobre a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.
II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
III. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
IV**. Admitir-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 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro**.
V. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).
VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
VII. Prescrição da pretensão punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.
VIII. Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 39989 AgR, Relator: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-01-2025 PUBLIC 24-01-2025)

MS 37941 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
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.
(MS 37941 AgR, Relator: EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

MS 36800 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
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. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI 5.509 e RE-RG 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 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 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 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.
6. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.
7. Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 36800 AgR, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 22-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2024 PUBLIC 13-06-2024)

MS 39072 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL
Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Ocorrência. Agravo regimental a que se dá provimento para reformar a decisão agravada e conceder a ordem.
I - Mandado de segurança em que se discute a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e

ressarcitória do Tribunal de Contas da União em Tomada de Contas Especial.
II - A questão em discussão consiste em saber qual o marco inicial da contagem do prazo prescricional e se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
III - A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
IV - O termo inicial da contagem do prazo prescricional é, em regra, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão; ou a data em que elas foram efetivamente prestadas ao órgão competente para analisá-las.
V - Nos casos de (i) ilícitos contratuais identificados em momento anterior à prestação de contas; (ii) ilícitos contratuais não sujeitos à prestação de contas; ou (iii) ilícitos extracontratuais, o prazo prescricional tem início no momento em que a Administração toma ciência dos fatos, nos termos do princípio da *actio nata*, segundo o qual, sem o conhecimento da lesão, não é possível à Administração exercer sua pretensão punitiva e ressarcitória.
VI **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 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.**
VII - 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).
VIII - Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).
IX - Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Reforma da decisão agravada para conceder a segurança pleiteada.
X - Agravo regimental a que se dá provimento, para conceder a ordem, sem prejuízo da responsabilização do autor em eventual condenação, pelo Poder Judiciário, decorrente da prática de ato doloso previsto na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), ainda que pelos mesmos fatos, nos termos da jurisprudência desta Corte.

(MS 39072 AgR, Relator: ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 19-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-12-2024 PUBLIC 06-12-2024)

(destaques acrescidos)

222. Nesse contexto, na presente instrução será mantida a proposta de prescrição da pretensão punitiva, de modo a compatibilizar o encaminhamento à mais recente jurisprudência do STF. Alternativamente, será apresentada análise das alegações de defesa, e uma proposta de encaminhamento caso o entendimento do MPTCU e do Ministro Relator seja divergente ao da Unidade Técnica no que tange à prescrição.

223. Já em relação ao caráter iliquidável das contas, dada a inviabilização do exercício da ampla defesa e do contraditório arguido pela responsável, não merece acolhida, uma vez que não faltam, nos autos, subsídios para a análise de mérito desta TCE, tendo sido juntada uma grande quantidade de documentos e informações ao longo dos anos, os quais se mostram suficientes para sustentar as irregularidades apontadas pelo TCU e, por outro lado, a defesa da responsável.

224. Além disso, não foi localizada, até então, nos autos, alegação da empresa de que a ausência de algum documento específico ou informação relevante estivesse inviabilizando a adequada produção de provas ou o exercício pleno das garantias constitucionais da ampla defesa e do

contraditório.

Conclusões das alegações da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A.

225. Assim, das análises foi exposto a possível prescrição da pretensão punitiva com base na mais atualizada jurisprudência do STF. Dos demais itens analisados, não tendo surgido fatos novos desde a instrução à peça 39, entende-se que os argumentos da Ivaí merecem ser acolhidos no tocante aos preços unitários referenciais dos serviços 'escavação, carga e transporte de solos moles', 'dreno fibroquímico', 'execução de pré-furo', 'manta geotêxtil', 'mourões das cercas de tela galvanizada' e 'transporte de materiais betuminosos', mantendo-se, para os demais, as conclusões constantes do Relatório de Auditoria.

CONCLUSÃO

226. Dez anos após a realização da primeira ação de controle no empreendimento, o TCU efetuou auditoria no contrato PD-10-057/01-00, firmado pelo extinto DNER com a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, em março de 2012 (Fiscalis 201/2012), ou seja, mais de uma década após sua assinatura, embora a fiscalização abranja, principalmente, os serviços novos incluídos pelo quinto termo aditivo, firmado em 10/6/2011 (peça 2, p. 170 a 172), em razão da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Note-se que tal revisão é datada de novembro de 2010, ou seja, elaborada onze anos após a data da conclusão do projeto básico.

227. Cabe registrar que, em instrução anterior à peça 90, foi exposto o entendimento de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva na presente TCE. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordou do encaminhamento da Unidade Técnica e propôs, com a concordância do Ministro Relator, o retorno dos autos à AudRodoviaAviação para o prosseguimento do feito e análise de mérito.

228. Assim, em atendimento ao despacho do Relator, procedeu-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Sílvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00), na seção 'exame técnico'. Após o exame da documentação encaminhada, entende-se que o débito a eles imputado deve ser afastado, uma vez que os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).

229. Relativamente à construtora Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001-62), entende-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades a ela atribuídas, motivo pelo qual a empresa deverá ressarcir os cofres públicos pelo débito apurado nesta TCE, nos termos do art. 884 da Lei 10.406/2002.

230. Além disso, foi analisada novamente a questão da prescrição da pretensão punitiva, em que foi exposto, com base em jurisprudência mais recente do STF, de que ocorreu a prescrição na presente TCE, ensejando assim a proposta de arquivamento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMETNO

231. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar os presentes autos, tendo em vista a ocorrência da prescrição para exercício das pretensões punitiva e ressarcitória em relação aos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00) e à empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001-62), responsáveis nesta tomada de contas especial, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU nº 344, de 11/10/2022; e

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis cadastrados nestes autos, informando que o inteiro teor das deliberações pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

232. Alternativamente, caso o Tribunal entenda que não tenha ocorrido a prescrição da pretensão punitiva dos responsáveis, propõe-se:

a) acolher as alegações de defesa dos Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF

153.809.981-00) e Silvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno e com o art. 884 da Lei 10.406/2002, que sejam julgadas irregulares as contas da empresa Ivaí Engenharia de Obras S/A (CNPJ 76.592.542/0001-62) e condená-la, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida em favor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) , atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, pelo recebimento de valores superfaturados.

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
- 1.672,71	29/04/2010
87.713,02	30/04/2010
102.733,26	17/05/2010
343.228,56	17/05/2010
320.675,51	28/05/2010
269.963,09	30/06/2010
198.797,11	2/09/2010
1.024.999,47	6/09/2010
614.552,04	18/10/2010
450.738,57	16/11/2010
423.477,29	8/12/2010
5.729.518,76	14/01/2011
40.440,41	16/03/2011
310.283,70	16/03/2011
303.250,87	18/04/2011
1.478.011,54	31/05/2011
422.856,95	7/06/2011
424.585,60	8/07/2011
3.212.884,88	17/08/2011
310.813,60	31/08/2011
513.761,34	14/10/2011
135.093,35	27/10/2011
275.792,59	14/12/2011
406.297,26	24/01/2012
328.925,17	7/02/2012
- 12.521,99	13/03/2012
20.567,77	29/03/2012
603.775,42	4/05/2012
503.170,86	29/05/2012
739.812,87	29/06/2012
498.536,41	3/08/2012
495.917,96	29/08/2012
222.856,06	17/10/2012
143.547,74	30/10/2012

- 125.439,29	30/11/2012
- 73.691,56	17/01/2013
- 43.749,29	6/02/2013
37.467,87	22/03/2013
- 90.059,67	9/04/2013
- 29.331,62	26/04/2013
- 8.099,65	10/06/2013
1.691.617,23	28/06/2013
- 8.098,78	30/08/2013
51.369,96	25/09/2013
250.551,55	11/10/2013
1.958,61	29/11/2013
9.369,07	24/01/2014
- 94.086,10	31/03/2014

Valor atualizado até 21/7/2025: R$ 53.660.604,31.

c) aplicar à empresa Ivaí Engenharia de Obras S/A (CNPJ 76.592.542/0001-62) 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 em favor do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis cadastrados nestes autos, informando que o inteiro teor das deliberações pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, manifestou anuência à proposta subsidiária apresentada pela unidade técnica, nos seguintes termos (peça 112):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão nº 2.068/2015 – TCU – Plenário.

Esse acórdão foi prolatado no âmbito do TC-006.390/2012-9, que consistiu em Relatório de Auditoria cujo objeto foi o Contrato PD-010-57/01-00, firmado em 13/12/2001 entre o então DNER e a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. para a execução das obras e serviços de duplicação da rodovia BR-392/RS.

No âmbito desta TCE, foram citados Sílvio Figueiredo Mourão, Fernando Andrade Sollero e a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. As irregularidades, nos termos do item 9.4 do Acórdão nº 2.068/2015 – TCU – Plenário, consistiram no 'superfaturamento pela celebração de aditivos ao Contrato PD-010-57/01-00 com inclusão de serviços novos com preço acima do mercado'.

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil, em instrução preliminar (peça 90), propôs a declaração da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva.

Apresentamos manifestação divergente (peça 92). Em apertada síntese, apontamos dois marcos interruptivos que afastaram o transcurso do prazo da prescrição intercorrente:

Inicialmente, cabe consignar que o prazo prescricional entre os eventos citados pela unidade técnica é o trienal, pois se trata de prescrição intercorrente. Nos termos do Quadro I da instrução (peça 90), o

Relatório de Auditoria 893/2016, de 11/08/2016 consistiria na quarta causa interruptiva da prescrição, dessa forma, segundo o entendimento fixado no Acórdão nº 534/2023 – TCU – Plenário, teríamos a contagem de prazo da prescrição intercorrente.

Estabelecido o prazo prescricional de três anos, cabe indagar se há outras causas interruptivas da prescrição intercorrente entre o Relatório de Auditoria 893/2016, de 11/08/2016, e a ciência da citação, realizada por meio do Ofício 56173/2021-TCU/Seproc, datada de 08/10/2021.

Compulsando os autos desta TCE, verifica-se que a autuação do processo de controle externo deu-se em 13/02/2017 e em 16/08/2019 foi lavrada instrução para a realização de diligência (peça 13). Essa diligência foi operacionalizada por meio do Ofício 0567/2019-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 29/8/2019 (peça 15), recebido em 30/08/2019 (peça 16). Caso esses atos sejam considerados para a interrupção da prescrição, verifica-se que não houve o transcurso do prazo trienal.

Neste ponto, devemos recorrer à jurisprudência do STF que, em diversas oportunidades, decidiu que qualquer ato inequívoco que importe a apuração do fato tem o condão de interromper o prazo prescricional. Nesses termos, a ementa dos julgados:

(...)

Observa-se do excerto colacionado anteriormente do voto do Ministro-Relator do MS 36.067 AgR, que transcreveu manifestação desta Corte, que a autuação da TCE no TCU pode ser considerada causa interruptiva da prescrição: 'c) a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999);'.

Dessa forma, considera-se que tanto a autuação da TCE no TCU quanto a realização de diligência têm o condão de interromper o prazo prescricional, pois configuram atos voltados à apuração dos fatos, ou seja, descaracterizam a inércia da Administração. Em acréscimo, esses atos não estão listados no § 3º do art. 5º da Resolução/TCU nº 344/2022. Assim, no intervalo apontado pela unidade técnica não houve o transcurso do prazo prescricional.

Diante desses fundamentos, propõe-se o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para o prosseguimento do feito.

Essa manifestação foi acolhida pelo Ministro-Relator (peça 93), que determinou o retorno dos autos à unidade técnica 'para o prosseguimento do feito e análise de mérito, salvo se surgirem novos fundamentos que justifiquem o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória'.

Essa decisão foi objeto de agravo interposto pela sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. (peça 94). O recurso foi conhecido e não provido por meio do Acórdão nº 1.419/2023 – TCU – Plenário.

Em nova intervenção nos autos, a unidade técnica analisou as alegações de defesa dos responsáveis, além de tecer novas considerações sobre a prescrição, conforme a seguinte conclusão (peça 108):

226. Dez anos após a realização da primeira ação de controle no empreendimento, o TCU efetuou auditoria no contrato PD-10-057/01-00, firmado pelo extinto DNER com a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., em 13/12/2001, em março de 2012 (Fiscalis 201/2012), ou seja, mais de uma década após sua assinatura, embora a fiscalização abranja, principalmente, os serviços novos incluídos pelo quinto termo aditivo, firmado em 10/6/2011 (peça 2, p. 170 a 172), em razão da 3ª Revisão de Projeto em Fase de Obras. Note-se que tal revisão é datada de novembro de 2010, ou seja, elaborada onze anos após a data da conclusão do projeto básico.

227. Cabe registrar que, em instrução anterior à peça 90, foi exposto o entendimento de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva na presente TCE. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em parecer de 16/5/2023 (peça 92), discordou do encaminhamento da Unidade Técnica e propôs, com a concordância do Ministro Relator, o retorno dos autos à AudRodoviaAviação para o prosseguimento do feito e análise de mérito.

228. Assim, em atendimento ao despacho do Relator, procedeu-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis Srs. Fernando Andrade Sollero (CPF 153.809.981-00) e Sílvio Figueiredo Mourão (CPF 729.316.637-00), na seção 'exame técnico'. Após o exame da documentação encaminhada, entende-se que o débito a eles imputado deve ser afastado, uma vez que os servidores da CGCIT não possuíam atribuição regimental para gerir ou, ao menos, ter conhecimento dos aspectos técnicos e operacionais determinantes dos serviços novos incluídos por meio da 1ª revisão de projeto em fase de obras (RPFO).
229. Relativamente à construtora Ivaí Engenharia de Obras S.A. (CNPJ 76.592.542/0001- 62), entende-se que as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades a ela atribuídas, motivo pelo qual a empresa deverá ressarcir os cofres públicos pelo débito apurado nesta TCE, nos termos do art. 884 da Lei 10.406/2002.
230. Além disso, foi analisada novamente a questão da prescrição da pretensão punitiva, em que foi exposto, com base em jurisprudência mais recente do STF, de que ocorreu a prescrição na presente TCE, ensejando assim a proposta de arquivamento do processo.

Em relação à prescrição, basicamente a unidade técnica cita precedentes do STF nos quais foi acolhida a tese de que 'a citação para o processo de tomada de contas especial é considerada a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada ao impetrante'. Assim, 'na presente instrução será mantida a proposta de prescrição da pretensão punitiva, de modo a compatibilizar o encaminhamento à mais recente jurisprudência do STF. Alternativamente, será apresentada análise das alegações de defesa, e uma proposta de encaminhamento caso o entendimento do MPTCU e do Ministro Relator seja divergente ao da Unidade Técnica no que tange à prescrição'.

Os precedentes citados pela unidade técnica acolheram o 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional'. Não se olvida que há precedentes do STF nessa linha, porém, trata-se de tese de adoção ainda não uniforme no Pretório Excelso e não acolhida no âmbito dessa Corte de Contas.

Estando os autos neste gabinete, a sociedade empresária Ivaí Engenharia de Obras S.A. apresentou memorial (peça 111), por meio do qual defendeu a existência de apenas uma causa interruptiva da prescrição, no caso, a primeira citação da responsável. Acrescentou a existência de discussão nesta Corte de Contas acerca da necessidade de 'consolidar entendimento institucional uniforme sobre a matéria' (sessão plenária de 16/07/2025).

Diante da discussão sobre a eventual adoção, nesta Corte, da tese da unicidade da interrupção da prescrição, postulou o sobrestamento do presente feito. Reiterou os argumentos anteriores de ocorrência de prescrição intercorrente.

Permito-me tecer algumas considerações acerca da eventual adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição. Em apertada síntese, esse entendimento prevê a incidência de apenas um marco interruptivo no transcurso do prazo prescricional:

Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do código civil). Segurança concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido.
I. Mandado de segurança em que se discute a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União.

II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada aos impetrantes, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.
III. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).
IV. **Admitir que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.**
V. **Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, caput, do Código Civil).**
VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao investigado (MS 37.664, rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, rel. Min. Nunes Marques). VII. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Segurança concedida. VIII. Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 37401 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 12-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-04-2025 PUBLIC 30-04-2025)

O fundamento normativo para tal tese encontra-se no art. 202 do Código Civil.

Porém, vale rememorar que, quando o TCU buscou normas do Código Civil para disciplinar a prescrição da pretensão punitiva, tal opção foi reiteradamente rechaçada pelo STF, ante a compreensão de que a prescrição no âmbito do TCU deveria ser regida apenas pela Lei nº 9.873/1999:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA.

1. **A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil).** Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).

2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara.

3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.

(MS 35940, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 13-07-2020 PUBLIC 14-07-2020)

Dessa forma, a aplicação de norma do Código Civil parece conflitar com o entendimento anterior do STF que refutou a importação de normas desse diploma de direito privado ao regime de direito público.

Outra questão problemática na adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição é a disciplina da interrupção prevista na Lei nº 9.873/1999, a qual o STF entende como obrigatória no caso do TCU:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS SUSCETÍVEIS DE AFASTAR A CONSUMAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL ESTATUÍDO NA LEI Nº 9.873/1999. SOLICITAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO, COM O ADIMPLEMENTO DE DIVERSAS PRESTAÇÕES, A CONFIGURAR HIPÓTESE DE RENÚNCIA TÁCITA, ACASO SE REPUTASSE CONSUMADA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.
1. A submissão do Tribunal de Contas da União aos ditames da Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição da pretensão sancionatória, configura matéria pacificada em precedentes das duas Turmas desta Suprema Corte (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35512 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 21.6.2019).
2. No caso, quando considerados os marcos interruptivos indicados nas informações prestadas pela autoridade impetrada, verifica-se que a pretensão sancionatória não foi alcançada pelo cutelo prescricional quinquenal.
3. Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, ainda que esta se houvesse consumado, antes do Acórdão nº 2150/2016-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão nº 1131/2017-TCU-Plenário, ter-se-ia operado, nos moldes do art. 191 do Código Civil, renúncia tácita ao prazo prescricional, considerada a conduta da ora agravante, Força Sindical, de formalizar o parcelamento do débito que lhe foi imputado, a título de ressarcimento ao erário, em 36 (trinta e seis) prestações, das quais chegou a recolher 16 (dezesseis).
4. Agravo interno conhecido e não provido.
(MS 37586 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 21-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 24-06-2021 PUBLIC 25-06-2021)

O art. 2º da Lei nº 9.873/1999 prevê diversos marcos interruptivos:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:
I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
III - pela decisão condenatória recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

A adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição apenas pela citação do responsável significa despir de normatividade os demais incisos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, norma que o STF entende como de aplicação obrigatória ao TCU. Cabe ressaltar que se desconhece declaração de inconstitucionalidade, ou mesmo o seu questionamento, dos demais incisos do citado art. 2º da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, parece-nos que a adoção da tese da unicidade da interrupção da prescrição possui questões ainda não suficientemente esclarecidas.

A par dessa discussão específica, permito-me avançar no resgate do tema prescrição fundada em decisão do TCU na visão do STF sob uma perspectiva histórica.

Em verdade, o TCU adotou a tese da imprescritibilidade por força de precedente do Plenário do STF (MS 26.210). Havia discussão sobre essa questão no âmbito da Corte de Contas que foi sepultada com esse julgamento. Essa tese foi reproduzida em diversos julgados subsequentes (ARE 772852 AgR, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 11/03/2014, RE 601707 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, e AI 819135 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28/05/2013).

Nesse meio tempo, o TCU, considerando que a imprescritibilidade se referia apenas ao ressarcimento ao erário, considerou prescritível a pretensão de aplicar multa, socorrendo-se do Código Civil para fixar o prazo prescricional de 10 anos (Acórdão nº 1.441/2016 – TCU – Plenário).

Conforme afirmado acima, o STF rejeitou a aplicação de norma do Código Civil, pois, nesse caso, a disciplina deveria estar restrita à aplicação da Lei nº 9.873/1999.

Na sequência, o STF reviu seu entendimento quanto à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário e fixou a tese de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (RE 636.886). Embora tenha havido autêntica alteração jurisprudencial em sentido diametralmente oposto ao entendimento anterior, não houve modulação de efeitos, a despeito de haver pedido explícito em embargos declaratórios opostos pela União.

Dado o entendimento do STF pela prescritibilidade das pretensões ressarcitória e punitiva, bem assim do comando voltado à aplicação da Lei nº 9.873/1999, o TCU regulou a matéria pela Resolução 344/2022 e vem utilizando os marcos interruptivos elencados na citada norma. Ou seja, em deferência ao Pretório Excelso, o TCU conformou seus julgados à incidência da Lei nº 9.873/1999.

A possibilidade de incidência de múltiplos marcos interruptivos foi expressamente acolhida pelo STF em diversos precedentes:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO A PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. MARCOS INTERRUPTIVOS. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.
I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.
II – Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas da União - TCU sofrem os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.
III – Aplicando a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, o TCU constatou que a pretensão punitiva não teria sido fulminada pelo decurso do tempo, diante da ocorrência de 11 causas interruptivas da prescrição.
IV - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado.

V – Agravo regimental a que se nega provimento.
(MS 37008 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 09-05-2022 PUBLIC 10-05-2022)

Ao aplicar igual lógica prescricional no MS 36.067, cujo agravo regimental foi apreciado pela 2ª Turma do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski constatou a ocorrência de cinco causas interruptivas naquele caso concreto, inclusive no âmbito do controle interno, como se vê no seguinte trecho do inteiro teor do acórdão:

Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber:
'a) relatório de auditoria em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o ato que ordenou a citação do responsável, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999)' (pág. 2 do documento eletrônico 73; grifei).
Nestes termos, aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.

No momento, há sinais de evolução dessa jurisprudência, pois temos precedentes recentes de ambas as turmas do STF determinando que se aplique norma do CC de incidência de apenas um marco interruptivo da prescrição.

Deve-se frisar que, nesse ínterim, não houve alteração de dispositivos normativos (CF, Lei nº 9.873/1999 e CC) pertinentes ao tema.

Assim, em que pese a louvável intenção de não se perpetuar a persecução estatal e de não se restaurar por via transversa o regime da imprescritibilidade, verifica-se que não há, ainda, uma solução que possua consistência normativa a disciplinar o tema por parte do Pretório Excelso. Certamente, uma vez que se consolide novo entendimento em dado sentido, essa Corte prontamente adaptará seus normativos e julgados.

Dessa forma, dada a insegurança gerada pelas alterações de entendimento jurisprudencial, e em homenagem à Resolução/TCU nº 344/2022, considera-se pertinente a rejeição, pelo menos até que posição contrária prepondere no STF, da tese da unicidade da interrupção da prescrição, conforme precedentes recentes do Plenário desta Corte:

Boletim de jurisprudência 479
Acórdão 56/2024 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Pretensão punitiva. Interrupção. Limite.
Não se aplica no âmbito do TCU o princípio da unicidade de interrupção 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).

Boletim de jurisprudência 503
Acórdão 1364/2024 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Jorge Oliveira)
Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Pretensão punitiva. Limite.
A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) interrompe o curso do prazo prescricional, ampara a incidência de múltiplas causas interruptivas.

Assim, propõe-se a rejeição do pleito da responsável de sobrestar o processo, pois não se sabe quando haverá a uniformização do tema relativo aos marcos interruptivos da prescrição.

De qualquer modo, defende-se que os marcos interruptivos devem ser apenas atos que efetivamente apurem os fatos e em relação a responsáveis devidamente identificados no processo. A profusão de marcos interruptivos conduz à citada eternização da atividade investigatória em prejuízo à segurança jurídica.

Assim, considera-se oportuno ratificar as conclusões de ausência de transcurso do prazo prescricional contidas no parecer anterior (peça 96), expressamente acolhidas no Acórdão nº 1.419/2023 – TCU – Plenário.

Quanto ao mérito, a unidade técnica propôs o acolhimento das alegações de defesa dos servidores então lotados na CGCIT/DNIT, Fernando Andrade Sollero e Silvio Figueiredo Mourão, pois não tinham atribuição ou conhecimento técnico relativo aos serviços novos incluídos na 1ª revisão de projeto em fase de obras.

Essa conclusão deve ser ratificada, pois foi analisada a responsabilidade sob um prisma subjetivo e não se detectou dolo ou erro grosseiro por parte dos gestores. Trata-se de análise aderente à jurisprudência desta Corte, conforme os seguintes precedentes:

Boletim de jurisprudência 248
Acórdão 2860/2018 Plenário (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)
Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Conduta.
O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

Boletim de jurisprudência 275
Acórdão 1689/2019 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes)
Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Sanção. Deveres.
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.

Assim, não há qualquer reparo à proposta da unidade técnica de isentar a responsabilidade dos servidores do DNIT.

As alegações de defesa da contratada foram parcialmente rejeitadas em análise minuciosa (excluída parcela do débito), especialmente no que concerne aos aspectos técnicos. A rejeição de parte dos argumentos dessa responsável conta com nossa anuência.

Por fim, a unidade técnica reitera a incidência da prescrição e faz proposta alternativa de (a) arquivamento do feito; ou (b) pelo acolhimento das alegações de defesa de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão e pelo julgamento das contas de Ivaí Engenharia de Obras S.A. pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa (art. 57 da Lei nº 8.443/1992).

Refutada a incidência de prescrição no caso concreto, manifesta-se anuência à proposta subsidiária da unidade técnica."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, proferido nos autos do TC 006.390/2012-9, com o objetivo de promover o ressarcimento de valores decorrentes de superfaturamento apurado na celebração de aditivos ao Contrato PD-10-057/01-00 — obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6 —, mediante a inclusão de serviços novos com preços acima dos de mercado.

2. O contrato foi firmado em 13/12/2001 entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., pelo valor inicial de R$ 73.974.960,74, a preços de novembro de 2000.

3. A irregularidade se originou, principalmente, do 3º Termo Aditivo, assinado em 11/2/2010 em decorrência da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, cujos preços novos foram aprovados pelo Parecer Técnico 80/2009, de 22/10/2009, da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura (CGCIT) do DNIT, subscrito por Fernando Andrade Sollero e Sílvio Figueiredo Mourão. No Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, o sobrepreço foi fixado em R$ 9.778.841,88, a preços iniciais, já considerado o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes empregados na escavação, carga e transporte de solos moles.

4. Concluída a fase interna com o pronunciamento do Ministro de Estado dos Transportes em 14/9/2016, a TCE foi autuada neste Tribunal em 13/2/2017.

5. Após diligência ao Departamento, realizada em 2019, a então SeinfraRodoviaAviação reanalisou o débito na instrução de peças 39-41, juntada aos autos em 29/9/2021, adotando como paradigma o Sistema de Custos Rodoviários vigente na data-base da proposta (Sicro 1, dezembro de 1999, atualizado para novembro de 2000) e o BDI contratual de 35,8%, e quantificou o superfaturamento em R$ 11.341.593,13, a preços iniciais, pelo Método da Limitação do Preço Global (MLPG), já incluída a parcela correspondente à redução do desconto contratual.

6. Os servidores foram citados, em solidariedade com a empresa, pela parcela relativa aos preços aprovados pelo Parecer Técnico 80/2009, e a contratada pelo valor integral. As alegações de defesa foram apresentadas em dezembro de 2021 e janeiro de 2022 (peças 72 a 76) e complementadas em maio daquele ano.

7. Por meio do Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, o Tribunal negou provimento a agravo interposto pela empresa contra o despacho que determinou o prosseguimento do feito.

8. Em sua derradeira instrução, de 1º/8/2025, a AudRodoviaAviação reitera a proposta de arquivamento por prescrição, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a unicidade da interrupção, e apresenta proposta alternativa de mérito. Nessa proposta, acolhe as alegações de defesa dos servidores por entender que não detinham atribuição regimental para conhecer os aspectos técnicos determinantes dos serviços novos, acolhe parcialmente as da empresa quanto aos preços de referência de seis serviços e propõe a condenação apenas da Ivaí, com fundamento no art. 884 do Código Civil, ao pagamento de 48 parcelas cujos valores originais, já incluído o reajustamento contratual, somam R$ 22.513.162,66 (R$ 10.386.260,87 a preços iniciais, conforme as planilhas de peça 106), além da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) ratifica a conclusão de que não houve prescrição e anui à proposta alternativa da unidade técnica por não identificar dolo ou erro grosseiro na conduta dos servidores.

10. A empresa reitera, nos memoriais de peças 111 e 113, este último de 20/7/2026, o pedido de reconhecimento da prescrição e os argumentos de mérito já deduzidos na defesa.

11. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

I

12. A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal se rege pela Resolução-TCU 344/2022, que fixa o prazo de cinco anos e admite a interrupção por causas distintas e mais de uma vez. Não adoto, por isso, a tese da unicidade da interrupção prescricional invocada na instrução elaborada pela AudRodoviaAviação e nos memoriais da empresa, rejeitada por este Plenário nos Acórdãos 56/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 1.364/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira.

13. O termo inicial é o do art. 4º, inciso IV, da resolução e corresponde a 18/7/2012, data em que o Relatório de Fiscalização 201/2012 foi juntado aos autos do TC 006.390/2012-9. Desde esse marco até o encerramento da fase interna da TCE, sucederam-se vários atos interruptivos, sem que nenhum intervalo se aproximasse do quinquênio.

14. Em agosto de 2012, os responsáveis tomaram ciência das audiências e da oitiva promovidas no processo de fiscalização; em 19/8/2015, o Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário determinou a instauração desta TCE; entre março e abril de 2016, a comissão de TCE notificou os responsáveis; e, entre maio e setembro de 2016, foram emitidos o Parecer Técnico Final 20-04/2016, o relatório da comissão, o relatório e o certificado de auditoria e o pronunciamento ministerial de 14/9/2016, todos aproveitáveis por força do art. 6º da resolução.

15. Neste Tribunal, a TCE foi autuada em 13/2/2017 e, em 2019, foi promovida diligência ao DNIT, cuja natureza examino em primeiro lugar. A instrução de peça 13, datada de 16/8/2019 e juntada aos autos em 20/8/2019, propôs a diligência "*com vistas a promover o saneamento da presente TCE e a adequada caracterização do débito*", e o Ofício 0567/2019 requisitou ao DNIT, entre outros elementos, os relatórios de execução físico-financeira e de medição e pagamento do contrato. A autarquia respondeu com os processos de medição (peça 17) e com o demonstrativo financeiro das medições (peça 20), documentos que identificam, medição a medição, as quantidades executadas e os valores pagos e que correspondem precisamente à base sobre a qual o débito veio a ser quantificado, da 14ª à 63ª medição, na reanálise de 2021.

16. A diligência dirigida a reunir os elementos necessários à quantificação do dano não se confunde com o expediente de mero seguimento. O critério que os distingue é o conteúdo do ato, como enunciado no Acórdão 1.459/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo, em que diligências voltadas a elucidar os fatos foram reconhecidas como atos inequívocos de apuração, "*como é possível notar a partir do exame do seu conteúdo*". Submetida a esse teste, a diligência de 2019 interrompeu tanto a prescrição ordinária, nos termos do art. 5º, inciso II, quanto a intercorrente, consoante o art. 8º, § 1º, conclusão que acompanha a do MPTCU nos pareceres de peças 92 e 112 e que, quanto à intercorrente, já foi reconhecida no Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário.

17. A defesa da Ivaí sustenta que a autuação da TCE neste Tribunal não teria interrompido o prazo prescricional, por não se enquadrar nas causas interruptivas do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 (peças 94 e 111). Não é necessário dirimir a questão, embora ela comporte debate à luz do Acórdão 2.394/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em que o Plenário, acolhendo voto revisor de minha lavra, negou eficácia interruptiva à autuação de processo constituído em cumprimento de decisão anterior do próprio Tribunal (arts. 5º, § 3º, e 8º, § 1º, parte final, da Resolução-TCU 344/2022). Ainda que se considere, como sustenta a defesa, que a autuação não interrompeu a prescrição ordinária, a conclusão não se altera. Entre o pronunciamento ministerial de 14/9/2016 e a juntada da instrução de peça 13 em 20/8/2019, decorreram 2 anos, 11 meses e 6 dias, período inferior tanto ao quinquênio da prescrição ordinária quanto ao triênio da intercorrente.

18. Seguiram-se a instrução de peças 39-41, juntada em 29/9/2021, e as citações dos responsáveis, de que tiveram ciência em outubro de 2021 (art. 5º, incisos I e II); e, depois delas, a instrução de mérito de peça 108, juntada em 1º/8/2025, que examina as alegações de defesa e recalcula o débito, constituindo, por isso, novo ato inequívoco de apuração.

19. No intervalo, a instrução de peças 90-91, o despacho de peça 93 e o Acórdão 1.419/2023-TCU-Plenário, de 12/7/2023, evidenciam o andamento regular do processo, e entre este último e a instrução de peça 108 decorreram pouco mais de dois anos, sem paralisação superior a três anos. Não se consumou, assim, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a nenhum dos responsáveis.

II

20. Afastada a prescrição, examino os referenciais de preços e o método de cálculo do superfaturamento, que orientam a análise das demais questões de mérito.

21. A irregularidade consiste na inclusão, por meio do 3º Termo Aditivo, de serviços novos com preços unitários superiores aos do sistema oficial de referência. Os preços novos não foram arbitrados pela Administração, e sim propostos pela contratada, como registra a própria carta de encaminhamento da 1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, segundo a qual "*as planilhas de reflexo financeiro e composições de custos para os preços novos, foram elaboradas pela Ivaí-Engenharia de Obras S.A.*" (peça 76, p. 2).

22. O paradigma adotado desde a instrução de peças 39-41 — composições do Sicro 1 com custos de dezembro de 1999, atualizados para novembro de 2000 pelos índices da Fundação Getúlio Vargas, com o BDI contratual de 35,8% (40,5% para sinalização e conservação) — é o que melhor preserva as condições da licitação porquanto reproduz o sistema e a data-base da proposta. É também o critério que a própria empresa defende (peças 72, p. 4, e 104) e o que corresponde à orientação do Memorando-Circular 37/2003-DIT, cuja leitura por este Tribunal exige, para o serviço novo incluído por aditivo, os custos referenciais do Sicro na data-base da proposta, o BDI referencial e a manutenção do desconto global, como assentado no Acórdão 1.624/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.

23. A controvérsia sobre a edição do manual do Sicro 1 — a de 1972, juntada pela unidade técnica (peça 103), ou a de 1980, invocada pela empresa — não tem repercussão nos parâmetros efetivamente aplicados. A velocidade de 50 km/h adotada no transporte comercial em rodovia pavimentada é a mesma que a empresa reconhece como própria do Sicro 1 (peça 72, p. 11); e a de 40 km/h, em rodovia com revestimento primário, consta da mesma tabela do manual (peça 31, p. 10).

24. Quanto ao método, o superfaturamento foi quantificado pelo MLPG, que compensa os sobrepreços dos serviços novos com os subpreços dos demais itens da 14ª à 63ª medição. A escolha é favorável à contratada, porquanto a jurisprudência admite, para serviços incluídos por aditivo, a aferição por item, sem compensação com os subpreços da planilha original (Acórdão 1.624/2018-TCU-Plenário, já citado). Responde, ademais, à alegação de que o edital limitava apenas o preço global, uma vez que o débito não decorre de sobrepreços unitários isolados, e sim do excesso global apurado depois da compensação.

25. A planilha comparativa apresentada pela empresa (peça 74), que resulta em referencial superior ao valor contratado, não infirma essas conclusões. Ela se apoia na aplicação generalizada do fator de eficiência de 0,75 a quase todos os equipamentos e na adoção de velocidades inferiores às do sistema, premissas que a própria defesa reconhece não poder demonstrar ao admitir que "*não existem documentos técnicos (nem ferramentas a época), que proporcionem um controle ou detalhamento objetivo e pragmático dessas velocidades*" (peça 73, p. 8). O Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, por sua vez, já delimitou o alcance do fator de 0,75, reservando-o aos caminhões efetivamente expostos ao tráfego da rodovia e recusando-o aos equipamentos cuja área de ação se restringe ao trecho em construção. Correta, portanto, a rejeição da planilha como base de cálculo, sem prejuízo do exame dos serviços que a empresa individualiza, a que passo.

III

26. Concordo com os acolhimentos já promovidos pela unidade técnica quanto à escavação, carga e transporte de solos moles, ao fornecimento e instalação de drenos verticais fibroquímicos, à execução de pré-furo, à manta geotêxtil, aos mourões de concreto das cercas e ao transporte de materiais betuminosos (peça 108, p. 52). As correções nos preços dos drenos, do pré-furo e da manta, decorrentes do reconhecimento do duplo deflacionamento e da inclusão dos custos de mobilização, reduziram o débito em relação à reanálise de 2021.

27. Concordo também com a rejeição dos custos extraordinários alegados para os drenos e a manta, que são próprios da administração local e da mobilização da obra, já remuneradas por item específico da planilha contratual e pelo BDI integral de 35,8% aplicado sobre serviço subcontratado (peça 108, p. 34).

28. O momento de transporte da areia comercial é o serviço de maior materialidade, responsável por cerca de metade do débito, e merece exame mais detido. A empresa sustenta que o transporte seria local, e não comercial, e que o tráfego intenso da BR-392 teria reduzido a velocidade e a eficiência dos caminhões.

29. A primeira alegação não procede porque os serviços contratados e medidos são "aquisição de areia comercial" e "momento de transporte de areia comercial", e o material provinha de jazida comercial situada fora do canteiro, o que corresponde à definição de transporte comercial do Manual de Custos Rodoviários do DNIT (peça 105, p. 101-102). Pelas razões já expostas, mantenho também as velocidades de 50 km/h e de 40 km/h previstas no sistema.

30. A segunda alegação, contudo, guarda relação direta com a premissa que este Plenário adotou nos autos de origem. Ao acolher o fator de eficiência de 0,75 para os caminhões basculantes da escavação, carga e transporte de solos moles, o Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário não se fundou em característica própria daquele serviço, mas no tráfego da rodovia, como se lê no voto condutor:

"No caso em apreço, a situação fática constatada *in loco* pela auditoria, dando conta da existência de um tráfego intenso na rodovia BR-392/RS, revela a adequabilidade em se considerar, de forma conservadora, o fator de eficiência de 0,75, em razão do potencial impacto na velocidade adotada pelos caminhões basculantes nos serviços de escavação, carga e transporte de solos moles. Por outro lado, não se deve aplicar tal premissa aos demais equipamentos utilizados na obra, a exemplo de escavadeira hidráulica e trator de esteiras, por não sofrerem ação direta do fluxo da rodovia, vez que a área de ação desses equipamentos é restrita ao trecho em construção (...)."

31. Os caminhões que transportavam a areia comercial percorriam essa mesma rodovia. Segundo o detalhamento apresentado pela empresa, não contestado pela unidade técnica, o percurso compreendia o transporte "*pela BR 392 em obras*", fora e dentro do segmento contratado, em via que "*já recebia à época um volume de tráfego alto em função de ser um canal de trânsito direto de cargas ao Porto de Rio Grande*" (peça 73, p. 8). A instrução da AudRodoviaAviação, na linha do Parecer Técnico Final 20-04/2016 do DNIT, afasta o ajuste por entender que o transporte comercial não sofre influência do tráfego nos limites da obra. A premissa de 2015, porém, não se limitou ao canteiro, e sim ao tráfego intenso da BR-392 constatado pela auditoria, ao qual os caminhões de areia estavam

expostos tanto quanto os de solos moles. Não vejo como recusar a uns o que se reconheceu aos outros em idênticas condições de circulação.

32. Acolho, portanto, parcialmente a alegação, para aplicar ao transporte comercial de areia a eficiência de 45 minutos por hora (0,75), em lugar dos 50 minutos por hora (0,83) que o Sicro 1 incorpora à fórmula de produção horária do caminhão padrão, mantidas as velocidades do sistema. Como o custo do transporte comercial é obtido pela divisão do custo horário do veículo por essa produção, o preço de referência passa de R$ 0,1878 para R$ 0,2086 por m³·km.

33. O ajuste reduz o débito em R$ 478.893,56, a preços iniciais, e em R$ 983.778,70, no valor original das parcelas, já incluído o reajustamento contratual, com efeito sobre as parcelas correspondentes às 19ª, 20ª, 21ª, 22ª, 26ª, 30ª, 33ª e 56ª medições.

34. Não procede a alegação relativa ao espalhamento de solos provenientes das remoções de limpeza e de solos moles. A produtividade de 64,23 m³/h defendida pela empresa (peça 72, p. 13), inferior aos 80 m³/h adotados pela unidade técnica, decorre da aplicação ao trator de esteiras do fator de eficiência de 0,75 e de fator de conversão de 0,62, obtido de ensaios de campo, conforme a composição e a memória de cálculo apresentadas (peça 73, p. 70-72).

35. Porém, o fator de eficiência de 0,75 foi recusado pelo Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário justamente para o trator de esteiras, cuja área de ação se restringe ao trecho em construção, sem exposição ao tráfego da rodovia, e a substituição de parâmetros do sistema por dados de campo contraria o critério, corretamente adotado pela unidade técnica, de esgotar as informações do Sicro 1 na formação do preço de referência. Em situação análoga, nas obras da BR-101/SC, este Plenário reputou desarrazoado o preço do mesmo serviço, justificado pelo DNIT com produção de 64 m³/h, e determinou sua limitação (Acórdão 3.134/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes).

36. Não acolho, ademais, a pretensão de elevar para R$ 0,48/m³·km o referencial do momento de transporte de material de 1ª categoria (peça 73, p. 19). O item foi contratado a R$ 0,30/m³·km, abaixo da referência de R$ 0,37/m³·km, e dessa forma já reduz o débito em cerca de R$ 1 milhão, a preços iniciais, pela compensação própria do MLPG. A empresa fundamenta a majoração em velocidades médias que variariam por faixa de distância de transporte, mas o Sicro 1 calcula a produção do transporte local com velocidade fixa para cada tipo de via — 45 km/h em rodovia pavimentada, 35 km/h em revestimento primário e 15 km/h em caminhos de serviço —, de modo que a distância influi apenas no tempo de percurso.

IV

37. A empresa contesta, ainda, a parcela do débito correspondente à redução do desconto contratual. A instrução de peças 39-41 apurou que o contrato, ajustado aos preços de referência quando estes eram inferiores aos contratados, apresentava desconto de 8,24% na situação original e de apenas 5,6% depois dos aditivos, com base nas faixas A e B da curva ABC, representativas de mais de 92% do valor do ajuste, e com a mesma referência do Sicro 1 nos dois momentos. A diferença de 2,63% foi aplicada sobre os itens e quantidades incluídos por aditivo e responde por cerca de R$ 1,69 milhão do débito, a preços iniciais.

38. A defesa sustenta que a exigência de manutenção do desconto só ingressou no ordenamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2009 e não alcançaria contrato firmado em 2001, invocando o Acórdão 1.918/2013-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes.

39. A exigência, contudo, não depende da LDO. Ela decorre do dever de preservar as condições efetivas da proposta, consoante o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nas alterações contratuais, nos termos do art. 65, § 6º, da Lei 8.666/1993, aplicado conforme o Acórdão 1.200/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Com esse fundamento, o Acórdão 86/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgou irregulares as contas e condenou em débito, em solidariedade com a construtora, o responsável por aditivo que, mediante alterações de quantitativos, eliminou o desconto obtido na licitação, em contrato do DNIT firmado em 1º/12/2000 e alterado em 31/7/2002, muito antes de qualquer previsão nas leis de diretrizes orçamentárias.

40. O Acórdão 1.918/2013-TCU-Plenário não conduz a solução diversa. Ali o desconto passou de 21,46% para 19,10%, mantendo-se "ainda expressivo", e a relatora não identificou padrão objetivo de favorecimento da contratada. Aqui o contrato, firmado com desconto em relação ao orçamento-base da licitação, chegou ao fim dos aditivos com preços 15% superiores ao referencial do Sicro 1 nas faixas A e B da curva ABC (R$ 73,92 milhões contra R$ 64,27 milhões, conforme a Tabela 4 da peça 39), e a perda do desconto está associada ao acréscimo de serviços novos, precificados pela própria contratada sem o desconto da proposta e, em sua maioria, acima do sistema oficial. O padrão que aquele precedente reclamava está, neste caso, objetivamente demonstrado.

41. Também não há contradição entre a rejeição do método da limitação dos preços unitários ajustados (MLPUA) pela unidade técnica e a manutenção dessa parcela. O que a instrução de peça 108 recusa (p. 46-48) é o emprego do MLPUA pela empresa para recalcular o equilíbrio global do contrato executado, campo em que o MLPG é a regra (Acórdão 1.219/2014-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes). Outra coisa é utilizá-lo para medir, exclusivamente, a perda de desconto nos aditivos, uso admitido pela jurisprudência "*em alguns casos de inclusão de serviços novos, com vistas a proteger o equilíbrio econômico-financeiro do contrato*" (Acórdão 2.307/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes). A medida é, ademais, conservadora porquanto o percentual incide apenas sobre os itens e quantidades acrescidos por aditivo, e não sobre todo o contrato. Mantenho, por essas razões, a parcela.

V

42. Examino, a seguir, as alegações da Ivaí relativas à aprovação dos preços pelo DNIT, ao pedido de prova pericial e à possibilidade de considerar as contas iliquidáveis. Nenhuma delas afasta sua responsabilidade.

43. A aprovação dos preços pela autarquia não exime a contratada. As composições foram por ela elaboradas e propostas, e o art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993 exigia que os preços dos serviços acrescidos fossem fixados por acordo entre as partes, com observância das condições da proposta e dos preços de mercado, consoante o seu art. 43, inciso IV. A situação difere da examinada no Acórdão 580/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, em que se afastou a responsabilidade da empresa porque o dano decorrera de critério de remuneração imposto pela Administração, e não de proposta de preços da contratada.

44. A aprovação dos preços pela autarquia não exime a contratada. As composições foram por ela elaboradas e propostas, e o art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993 previa que os preços unitários não contemplados no contrato fossem fixados mediante acordo entre as partes, o que não dispensava a contratada de observar, nesses preços, a compatibilidade com o mercado que a lei exige das propostas (art. 43, inciso IV) e as condições efetivas da proposta vencedora. A situação difere da examinada no Acórdão 580/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, em que se afastou a responsabilidade da empresa porque o dano decorrera de critério de remuneração imposto pela Administração, e não de proposta de preços da contratada.

45. O pedido de prova pericial também não prospera. No processo de controle externo, cabe ao responsável trazer aos autos os elementos destinados a amparar sua defesa, inclusive laudos técnicos particulares, e a ausência de perícia determinada pelo Tribunal não ofende o contraditório nem a ampla defesa, como assentado no Acórdão 1.745/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria. A empresa, aliás, exerceu amplamente essa faculdade ao apresentar relatório técnico com as composições que entende corretas.

46. Pela mesma razão, não há falar em contas iliquidáveis. O trancamento previsto no art. 20 da Lei 8.443/1992 pressupõe caso fortuito ou de força maior que torne materialmente impossível o julgamento de mérito, o que não ocorre quando, como aqui, o débito está documentado por medição e a empresa, ouvida em oitiva desde 2012, pôde contestar item a item os preços de referência.

VI

47. Quanto aos servidores, não acompanho o fundamento adotado pela unidade técnica, de que não teriam atribuição regimental para conhecer os aspectos técnicos dos serviços novos. O próprio

Regimento Interno do DNIT, invocado pelos servidores, atribuía à CGCIT "*analisar propostas de novas composições de custos unitários a serem utilizadas em obras e serviços de engenharia*" (peça 108, p. 21). O Parecer Técnico 80/2009 examinou a produção das equipes mecânicas das composições de escavação, carga e transporte de solos moles e de transporte de areia, e os servidores reconheceram, nos autos de origem, o sobrepreço apontado pela auditoria na escavação, carga e transporte de solos moles, decorrente de erro na velocidade de ida dos caminhões considerada nas planilhas de produção.

48. Isso não basta, todavia, para impor-lhes a responsabilidade solidária pelo débito. A obrigação de ressarcir recai, em primeiro lugar, sobre quem recebeu os pagamentos indevidos, e sua extensão ao agente público exige culpa qualificada, equivalente ao erro grosseiro a que se refere o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, definido pelo art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 como aquele "*manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*". Nesse sentido assentou o Plenário no Acórdão 1.460/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, embora a matéria ainda não esteja uniformizada nesta Corte:

"A solidariedade do agente público nessa obrigação não é automática; ela é tipo de responsabilidade que depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave."

49. Examinada sob esse parâmetro, a conduta dos servidores não configura erro grosseiro, e quatro circunstâncias conduzem a essa conclusão. Em primeiro lugar, as composições e as planilhas de produção foram elaboradas pela contratada, cabendo à CGCIT conferi-las, e o vício reconhecido — velocidade constante de 250 m/min para todas as faixas de distância, quando deveria variar de 260 a 350 m/min — é parâmetro interno às planilhas de produção, de difícil percepção para quem não refaz integralmente os cálculos.

50. Em segundo lugar, parte relevante do sobrepreço dependia de definições alheias à análise de composições, como a natureza dos insumos, a modalidade do transporte e as distâncias médias de transporte, que o próprio DNIT atribui ao responsável pela elaboração e aprovação do projeto, e não àquela coordenação.

51. Além disso, não há nos autos indício de dolo ou de benefício auferido pelos servidores. Por fim, o sistema de referência então vigente só dispunha de composição de escavação, carga e transporte de solos moles para distâncias de até 1 km, o que exigiu a adaptação das composições para as faixas de até 14 km, trabalho técnico sujeito a margem razoável de divergência (peça 76, p. 15).

52. Concluo, portanto, que houve falha na conferência das composições, mas não aquela manifesta e inescusável que caracteriza o erro grosseiro, razão pela qual não se configura quanto aos servidores o pressuposto exigido pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para responsabilização pessoal pelo débito, conclusão a que chegou também o MPTCU. Acolho, por isso, as alegações de defesa de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão e julgo regulares com ressalva as suas contas, com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação. A ressalva corresponde à falha verificada na análise das composições, que, embora não alcance a gravidade do erro grosseiro, não pode ser desconsiderada.

VII

53. A responsabilidade da empresa contratada não depende da dos agentes públicos. Ela decorre do recebimento de pagamento superfaturado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, inciso II, do Regimento Interno, e a vedação ao enriquecimento sem causa, prevista no art. 884 do Código Civil, informa a medida do dano a restituir.

54. Conforme a Súmula TCU 292, aprovada pelo Acórdão 448/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, a partir do incidente de uniformização decidido no Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes, compete a este Tribunal julgar as contas de pessoa jurídica de direito privado que cause dano ao erário independentemente de coparticipação de agente público, desde que a conduta derive de contrato sujeito ao controle externo, como é o caso do Contrato PD-10-057/01-00.

55. Com o ajuste promovido no transporte de areia, o débito passa a R$ 9.907.367,31, a preços iniciais, e a R$ 21.529.383,96, no valor original das parcelas, já incluído o reajustamento contratual, distribuídos nas 48 parcelas indicadas na minuta de acórdão, das quais 10 são créditos. Cada parcela é igual ou inferior à que constou da citação, o que dispensa novo chamamento da empresa.

56. O valor atualizado, que alcançava cerca de R$ 51,3 milhões em 21/7/2025, será apurado na fase de cobrança pelo sistema próprio do Tribunal.

57. Quanto à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, considero a gravidade da conduta, consistente em propor preços novos acima do sistema oficial em aditivo de expressiva materialidade, e a ausência de condenações anteriores da empresa nesta Corte, além do tempo decorrido desde os fatos. Na linha do Acórdão 954/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, em que a sanção foi fixada em 5% do dano atualizado diante da inexistência de antecedentes, fixo a multa em R$ 2.600.000,00, valor que corresponde a cerca de 5% do débito atualizado.

58. Por fim, cabe remeter cópia da deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, além de informar o DNIT e os responsáveis acerca do teor desta deliberação.

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 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2783/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.335/2017-8.
1.1. Apenso 030.175/2016-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Fernando Andrade Sollero (153.809.981-00); Ivaí Engenharia de Obras S.A. (76.592.542/0001-62); Sílvio Figueiredo Mourão (729.316.637-00).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
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 Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116.302/OAB-MG), representando Sílvio Figueiredo Mourão e Fernando Andrade Sollero; Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guércio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando a Ivaí Engenharia de Obras S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.068/2015-TCU-Plenário, devido a superfaturamento decorrente da inclusão, por meio de aditivos, de serviços novos com preços acima dos de mercado no Contrato PD-10-057/01-00, celebrado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a Ivaí Engenharia de Obras S.A. para a execução das obras de adequação e duplicação da rodovia BR-392/RS, no segmento do km 35,8 ao km 60,6,

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 regulares com ressalva as contas de Fernando Andrade Sollero e de Sílvio Figueiredo Mourão, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e § 2º, alínea "b", 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, e § 6º, inciso II, do Regimento Interno, as contas da empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A., 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 do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
14ª	29/04/2010	-1.672,71	C
16ª	30/04/2010	87.713,02	D
17ª	17/05/2010	102.733,26	D
18ª	17/05/2010	343.228,56	D
19ª	28/05/2010	315.757,13	D
20ª	30/06/2010	259.733,01	D
21ª	02/09/2010	188.005,48	D
22ª	06/09/2010	966.134,93	D
23ª	18/10/2010	614.552,04	D
24ª	16/11/2010	450.738,57	D
25ª	08/12/2010	423.477,29	D
26ª	14/01/2011	5.220.189,23	D
27ª	16/03/2011	40.440,41	D
28ª	16/03/2011	310.283,70	D
29ª	18/04/2011	303.250,87	D
30ª	31/05/2011	1.368.100,47	D
31ª	07/06/2011	422.856,95	D
32ª	08/07/2011	424.585,60	D
33ª	17/08/2011	3.046.875,29	D
34ª	31/08/2011	310.813,60	D
35ª	14/10/2011	513.761,34	D
36ª	27/10/2011	135.093,35	D
37ª	14/12/2011	275.792,59	D
38ª	24/01/2012	406.297,26	D
39ª	07/02/2012	328.925,17	D
40ª	13/03/2012	-12.521,99	C
41ª	29/03/2012	20.567,77	D
42ª	04/05/2012	603.775,42	D
43ª	29/05/2012	503.170,86	D
44ª	29/06/2012	739.812,87	D
45ª	03/08/2012	498.536,41	D
46ª	29/08/2012	495.917,96	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
47ª	17/10/2012	222.856,06	D
48ª	30/10/2012	143.547,74	D
49ª	30/11/2012	-125.439,29	C
50ª	17/01/2013	-73.691,56	C
51ª	06/02/2013	-43.749,29	C
52ª	22/03/2013	37.467,87	D
53ª	09/04/2013	-90.059,67	C
54ª	26/04/2013	-29.331,62	C
55ª	10/06/2013	-8.099,65	C
56ª	28/06/2013	1.577.893,35	D
57ª	30/08/2013	-8.098,78	C
58ª	25/09/2013	51.369,96	D
59ª	11/10/2013	250.551,55	D
60ª	29/11/2013	1.958,61	D
62ª	24/01/2014	9.369,07	D
63ª	31/03/2014	-94.086,10	C

9.3. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais), 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 Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos subitens precedentes, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e o de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

9.6. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, bem como ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2783-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. 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 V – Plenário
TC 008.178/2023-2
Natureza: Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
Representação legal: não há.
SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO (CODESA). VERIFICAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ELABORADO EM ATENDIMENTO AO SUBITEM 9.4 DO ACÓRDÃO 2.931/2021-TCU-PLENÁRIO. APLICAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO CONTÁBIL ICPC 01 (R1) ÀS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS PORTUÁRIOS. SUPRESSÃO DE LACUNAS REGULATÓRIAS IDENTIFICADAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DOS PORTOS DE VITÓRIA E BARRA DO RIACHO. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO DE AÇÃO. APENSAMENTO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 47-49):
"**INTRODUÇÃO**
1. Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 644/2023-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, prolatado em processo de monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), por meio da alienação da totalidade das ações da empresa de titularidade da União, associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.
HISTÓRICO
TC 029.883/2017-2 (desestatização)
2. No TC 029.883/2017-2, que tratou da desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), foi expedida determinação à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para que elaborasse e encaminhasse plano de ação explicitando as medidas a serem adotadas para promover o cumprimento da deliberação do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, nos seguintes termos:
Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário
9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I,

da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a: aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16), revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6), revisão extraordinária (cláusula 21.2.2), proposta apoiada (cláusula 20.7), intervenção na concessão (cláusula 27.2), eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1);

(…)

9.9. restituir os autos à SeinfraPortoFerrovia para que o monitoramento deste acórdão seja realizado no presente processo, exceto quanto à determinação dirigida à Antaq por meio do item 9.4, cujo monitoramento deve ser realizado em processo apartado constituído exclusivamente para tal fim.

TC 000.723/2022-3 (monitoramento)

3. Em atendimento ao item 9.9 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, foi autuado o processo de monitoramento, TC 000.723/2022-3, para avaliar o cumprimento do item 9.4. da referida decisão.

4. A fim de cumprir o determinado, a Antaq encaminhou plano de ação informando as medidas a serem adotadas, as unidades encarregadas e os prazos de implementação de cada uma delas. As informações foram examinadas no respectivo processo de monitoramento (peça 9, TC 000.723/2022-3). À ocasião, entendeu-se que o encaminhamento dado pela Antaq foi insuficiente, o que ensejou a proposta de oitiva da agência.

5. Em relação à determinação do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, que diz respeito à necessidade de regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, entendeu-se, em síntese, que (TC 000.723/2022-3, peça 9):

. I) a informação contida no plano de ação apresentado pela Antaq no sentido de que ainda seria avaliada a aplicabilidade da aludida interpretação contábil aos contratos de concessão, bem como sua posterior regulamentação, se necessária, não se mostrava condizente com as medidas que deveriam ser adotadas objetivando o cumprimento da aludida determinação;

. II) o prazo de 650 dias informado para o cumprimento da determinação não se mostrava compatível com a urgência que a situação requeria, tendo em vista que a regulamentação da citada norma iria nortear as demais concessões portuárias a serem realizadas pelo poder concedente, algumas das quais já se encontravam com o processo em andamento;

. III) a ausência de indicação de data, ainda que aproximada, para implementação de cada uma das medidas/etapas que integram o plano de ação, bem como da conclusão do efetivo cumprimento da determinação, de acordo com o modelo preconizado no Anexo I à Portaria Segecex/TCU 27/2009, o que dificultaria o acompanhamento e a verificação de sua implementação.

6. No que concerne ao subitem 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, que diz respeito à necessidade de serem supridas lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, considerou-se que restou pendente a regulamentação de critérios para deflagração da caducidade do contrato (cláusula 29.16), bem como para intervenção na concessão (cláusula 27.2), e que as justificativas apresentadas para a não regulamentação dessas cláusulas não se mostraram plausíveis.

7. Dessa forma, foi realizada oitiva da Antaq acerca dos questionamentos mencionados, a qual apresentou manifestação (peças 13 a 17, TC 000.723/2022-3), analisada na instrução à peça 24 do

referido processo, em que se chegou às seguintes conclusões (peça 24, TC 000.723/2022-3):
I) no que concerne à determinação de que trata o subitem 9.4.1:
. a) reputou-se adequada a justificativa da Antaq no sentido de que o plano de ação para aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) deveria levar em consideração os prazos necessários para: i) edição de ato normativo pela Agência, o que, por sua vez, deveria obedecer aos procedimentos previstos para tal finalidade, especialmente a realização de análise de impacto regulatório, conforme previsto no Decreto 10.411/2020; e ii) as etapas que envolvem a contratação de consultoria externa independente e a realização dos estudos de consultoria propriamente;
. b) entendeu-se razoável a justificativa da Antaq de que apenas com a iminência da celebração do contrato de concessão da Codesa seria possível à Antaq estimar a data aproximada para cada uma das ações a serem implementadas no referido plano, assinalando que o contrato foi efetivamente assinado em 20/9/2022.
. II) com relação à determinação de que trata o subitem 9.4.2:
. a) considerou-se saneado o apontamento, tendo em vista que a Antaq retificou o entendimento anteriormente consignado na Nota Técnica 1/2022/GT-ODSE-002-22-DG, (peça 8, TC 000.723/2022-3), no sentido de que não competiria à Agência a regulamentação da caducidade nas concessões, bem como destacou que estavam previstas ações no sentido de promover regulamentação adicional da caducidade das concessões na agenda da entidade.
8. . Em razão disso, conforme instrução da peça 24 do TC 000.723/2022-3, avaliou-se que os esclarecimentos apresentados pela Antaq possibilitavam considerar concluída a elaboração do plano de ação para atender às determinações veiculadas nos subitens 9.4.1. e 9.4.2. do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário.
9. Ato contínuo,. com o intuito de acompanhar a implementação das medidas ordenadas pelo Tribunal nos prazos indicados pela Antaq, considerou-se oportuno propor que fosse autuado processo de acompanhamento para tal propósito, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno/TCU, no âmbito do qual deveriam ser obtidas as informações acerca das providências adotadas pelo ente regulador (peça 24 do TC 000.723/2022-3).
10. O processo de monitoramento TC 000.723/2022-3 foi julgado e proferido o Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, por meio do qual este Tribunal decidiu:
a) considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;
b) autorizar a autuação de processo de acompanhamento, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o intuito de fiscalizar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em cumprimento aos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;
c) apensar definitivamente o presente processo ao TC 029.883/2017-2.
11. Cabe frisar que o item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, e respectivos subitens, apenas determinava a elaboração de plano de ação, o que foi atendido pelo regulador. Porém, sob uma perspectiva finalística, o acompanhamento permitiria avaliar a efetiva implementação do objeto do plano de ação determinado.
12. Assim, seguindo o acompanhamento, foi elaborada diligência (peça 11) para que a Antaq remetesse informações atualizadas sobre o andamento da execução do plano de trabalho. As informações foram enviadas pela Antaq e juntadas às peças 15 a 17, em 23/11/2023. Cerca de um ano depois, em nova manifestação nos autos pela Antaq, novos elementos foram juntados às peças 19 a 24, em 15/4/2025.
13. O conjunto das manifestações foi avaliado, conforme instrução acostada à peça 28. Constatou-se a necessidade de atualizações de informações, que, à ocasião das manifestações anteriores, haviam sido declaradas como em andamento, bem como entendeu-se necessário complementações de informações, o que ensejou a realização de nova diligência.
14. As respostas à nova diligência foram remetidas pela Antaq e juntadas às peças 32 a 45 e serão examinadas na seção seguinte.

EXAME TÉCNICO

15. Passa-se ao exame do cumprimento das determinações em acompanhamento.

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

16. Quanto ao item 9.4.1, verifica-se que o assunto foi objeto de debate entre a Antaq e a VPorts, a quem se dirigia de forma específica a alteração da forma de contabilização dos ativos portuários em discussão no Acórdão.

17. Em suma, o subitem 9.4.1 do Acórdão trata da aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas. O questionamento que originou a determinação era de que havia dupla contabilização do ativo, sendo considerado como ativos: a infraestrutura dos portos no ativo imobilizado e o direito de outorga para exploração no ativo intangível, o que acarretaria diversos efeitos para os usuários das informações contábeis e para a correta consideração da amortização do direito de outorga.

18. A proposta de adoção do ICPC 01 (R1) ao caso, em apertada síntese, foi no sentido de que a contabilidade do privado desconsiderasse para concessões públicas o ativo imobilizado, que pertence ao Poder Concedente, e o direito de outorga fosse considerado ativo intangível a ser amortizado no decorrer do prazo da concessão.

19. A Antaq realizou detalhada análise de impacto regulatório-AIR (peça 17, p. 30-57) acerca do tema para avaliar as alternativas regulatórias. No relatório de AIR é informado ainda que a VPorts, atual concessionária dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, apresentou contribuições junto à Antaq propondo a adição de novas contas no Manual de Contas do Setor Portuário, a fim de permitir a adequação da contabilidade da empresa.

20. Segundo informações públicas via internet, o processo de revisão do Manual de Contas teve andamento interno e foi aprovado por meio do Acórdão 652-2023-Antaq, que determinou o cabimento do pronunciamento técnico ICPC 01 (R1) às concessões portuárias e instruiu a Superintendência de Regulação a atualizar o Manual de Contas, que efetivamente foi republicado em 2024 (peça 27).

21. Contudo, no momento da instrução anterior apenas o Acórdão em si se encontrava disponível para consulta no portal eletrônico da Antaq. O voto e os relatórios técnicos que fundamentam o referido Acórdão, que seriam úteis para confirmar a efetiva implementação da determinação, não estavam disponíveis, o que foi um dos objetos de diligência.

22. As informações solicitadas foram remetidas e juntadas aos autos (peças 33-35). Diante do teor delas, comprova-se que o novo manual de contabilidade das concessões portuárias da agência (peça 27) foi aprovado e já está vigente, contendo novas contas para contabilização do ativo portuário, **o que permite concluir pela efetiva regulamentação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, objeto do plano de ação da Agência**.

23. Nesse particular, é mister esclarecer que o TCU, no controle de segunda ordem, não substitui a Agência no exercício da atividade regulatória. Desse modo, o objetivo do acompanhamento não foi avaliar com profundidade os métodos e escolhas da Antaq na regulamentação da interpretação contábil ICPC 01 (RI), mas somente avaliar se a entidade se desincumbiu da obrigação de atualizar seu manual contábil para incorporar o ICPC 01.

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a:

aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16) e intervenção na concessão (cláusula 27.2)

24. Em relação aos itens referentes à aplicação de penalidades, critérios para deflagração de processo de caducidade e intervenção, a última informação constante dos autos (peça 16, p. 1-2) era de que a legislação e a regulamentação existentes já permitiam a atuação da Antaq caso fosse necessário, contudo, as setoriais da Agência avaliavam a necessidade de revisão da Resolução Antaq 75/2022,

aplicável ao caso, para fins de aprimoramento regulatório.

25. Tendo isso em vista e diante da manifestação exposta de que havia ações em andamento, foi realizada diligência à Antaq para que apresentasse atualização sobre o assunto.

26. Em relação à possibilidade de aplicação de penalidades, a Antaq informa que a Resolução Antaq 75/2022 dispõe sobre a aplicação de penalidades a concessionários em geral e é cabível para concessionário de exploração de porto; no caso, o Porto de Vitória e Barra do Riacho.

27. A possibilidade de deflagração do processo de caducidade da concessão, atualmente, está regulamentada pela Resolução Antaq 3.259/2014 e alterações, em especial nos arts. 32, 47 e 72.

28. No tocante à possibilidade de intervenção na concessão, entendem já existir previsão legal na Lei 8.987/1995 e o contrato autoriza o emprego imediato pelo Poder Concedente.

29. Como informado, deve-se concordar com os argumentos da Antaq de que já existe legislação e regulamentação capazes de permitir a aplicação de penalidades, deflagração de processo de caducidade e intervenção na concessão em abstrato e, no caso concreto, o contrato traz essas possibilidades.

30. Adicionalmente, a Antaq demonstra que a sua regulamentação está em processo de aprimoramento, foi realizada consulta pública em março e abril de 2026 com objetivo de aprimoramento da proposta de atualização da Resolução Antaq 75/2022, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas (peça 41) e, após audiência, foi preparada Minuta de Revisão da Norma (peça 39).

31. Assim, pode-se concluir que a Antaq possui meios de deflagrar processos de aplicação de penalidade, caducidade ou intervenção, pois existem legislação, regulamentação e previsão contratual que os permitem.

32. Além disso, cumprindo suas atribuições, está em processo de aprimoramento de regulamentação cuja finalidade é a fiscalização das concessões de sua alçada, não só para o caso da concessão da autoridade portuária, mas para as concessões em geral, conforme demonstra a minuta de resolução juntada à peça 39.

33. Desse modo, em relação ao tópico tratado nessa seção, a Antaq atendeu ao proposto em seu plano de ação.

revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6)

34. Já em relação à revisão dos parâmetros da concessão, mormente a aplicação do fator X e do fator Q, a Antaq havia informado que seria elaborado estudo acerca de criação de metodologia de cálculo de revisão do fator X, conforme informação remetida sobre o Acórdão 63-2023-Antaq (peça 19, p. 2) e que estava em andamento processo administrativo sobre os procedimentos internos a serem adotados para avaliação da revisão do fator Q do contrato em estudo.

35. Ademais, informava que a primeira oportunidade de aplicação dos fatores seria na ocasião da primeira revisão ordinária quinquenal do contrato de concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, a ser feita a partir de 21/3/2028. Logo, considerando o relato de que havia ações em andamento, foi realizado diligência a fim de obter novas informações e a documentação (estudos, revisões metodológicas) atinentes ao tema.

36. Também quanto ao tema, a Antaq informa que a possibilidade de aplicação de fatores de eficiência e desempenho com efeitos tarifários já está prevista na Resolução Antaq 61/2021, em seus Art. 2º e Art. 6º, incisos XI, XIV e XV e não depende de alteração normativa imediata ou regulamentação pela via normativa para aplicação.

37. A despeito disso relataram em resposta à última diligência que a Antaq celebrou Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (peça 36) para a elaboração de estudo específico, sob coordenação da Antaq, voltado ao desenvolvimento de metodologia de cálculo aplicável às revisões dos parâmetros da concessão, Fator X e Fator Q. O TED para desenvolvimento do estudo foi aprovado e determinado pelo Acórdão 495-2024-Antaq (peça 43).

38. Essa metodologia irá apoiar a revisão ordinária da concessão prevista para ocorrer a partir de

março de 2028.

39. Adicionalmente, informam que foi elaborado o Manual de fiscalização, recepção e análise das tarifas e preços cobrados como contrapartida pelos serviços prestados pela concessionária dos Portos Organizados de Vitória e Barra do Riacho (peça 40) e o Manual de apuração do Fator Q, de reajuste da receita teto e de verificação do cumprimento da RT e dos limites de dispersão tarifária incidentes sobre as Tabelas I e III dos Portos de Vitória e Barra do Riacho (peça 38).

40. Assim, tendo em vista que a regulamentação e contrato já trazem as previsões para utilização do Fator X e fator Q para averiguação dos parâmetros de desempenho da concessão do Porto, que a Antaq elaborou um manual metodológico para aplicação no caso em específico para a concessão do Porto de Vitória e Barra do Riacho e que foi firmado TED para aprimoramento metodológico, **pode-se concluir que, em relação ao tópico dessa seção, o objetivo do plano de ação encontra-se adequadamente implementado, pois as ações necessárias estão em curso**.

41. Todavia, em momento futuro, principalmente quando advir o termo para tais regulamentações, 21/3/2028, sem prejuízo das considerações acima o TCU poderá fazer nova avaliação da matéria.

proposta apoiada (cláusula 20.7) e revisão extraordinária (cláusula 21.2.2)

42. A Antaq demonstrou que, após a realização dos estudos e consultas públicas com os interessados, realizou diversas revisões de regulamentação em conformidade com o plano de ação sobre a desestatização da Codesa.

43. O Acórdão 231-2025-Antaq (peça 20) aprovou a proposta de alteração da Resolução Antaq 85/2022 para regulamentar a revisão extraordinária dos contratos de concessão das administrações portuárias e a Resolução Antaq 61/2021 para regulamentar o mecanismo de proposta apoiada.

44. As alterações aprovadas pelo Acórdão 231-2025-Antaq constam da Resolução Antaq 126/2025 (peça 22 e 25), que objetivou alterar as supracitadas Resoluções.

45. Conforme discute os estudos e os relatórios, a proposta apoiada e a revisão extraordinária possuem correlação e conexão, visto que a proposta apoiada tende a resultar em revisão extraordinária do contrato. A proposta apoiada ocorre quando a concessionária do porto concedido e os usuários, no caso, terminais portuários, armadores, embarcadores relevantes de cargas e outros, conforme delimita o § 1º, do art. 33-D da Resolução Antaq 126/2025 (peça 22), entram em acordo para, por exemplo, modificar o plano de investimentos a ser realizado pela concessionária do porto e submetem a proposta ao Poder Concedente, que irá avaliar a proposta e decidir sobre o caso concreto, o que pode incluir a necessidade de revisar de forma extraordinária o contrato de concessão, comportando as alterações da proposta apoiada.

46. Avaliando o processo de revisão regulatória e a resolução resultante, **entende-se cumpridos os itens do plano de trabalho referentes à revisão extraordinária e à proposta apoiada, citados no subitem 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário.**

eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1)

47. Em relação aos itens de modificação do critério de controle da concessionária, da alienação das ações da concessionária, da transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador, a Antaq informou (peça 16, p. 5) que revisou a Resolução Antaq 57/2021 (peça 26), que dispõe sobre os procedimentos de transferência de controle societário ou de titularidade do contrato de concessão do porto organizado, de contrato de arrendamento de instalação portuária e de contrato de adesão para exploração de instalação portuária.

48. As previsões de transferência de controle do contrato de concessão de portos organizados constam do arts. 3º e 4º da citada resolução e a forma como são avaliadas as alterações de controle acionário é regulamentada pela resolução. Portanto, **entende-se implementado o objeto do item do plano de ação quanto aos pontos de transferência de controle**.

CONCLUSÃO

49. Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento à alínea ‘b’ do Acórdão 644/2023-

TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, para acompanhamento do plano de ação a ser desenvolvido pela Antaq para cumprimento das determinações do item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da desestatização, por meio da alienação da totalidade das ações de titularidade da União, emitidas pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.

50. Conforme análise empreendida na instrução, constatou-se que a finalidade do plano de ação apresentado pela Antaq em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, e respectivos subitens, relativos à regulamentação da aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas e à supressão de diversas lacunas regulatória existentes, foi atendida.

51. Considerando que, nos termos do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, o objetivo do presente acompanhamento era fiscalizar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em cumprimento aos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do referido *decisum,* pode-se considerar que os autos cumpriram sua finalidade e podem ser arquivados.

52. Por fim, cabe salientar que o objetivo do presente acompanhamento foi apenas avaliar a implementação das medidas objeto do plano de ação, pois, a princípio, enquanto responsável pelo controle de segunda ordem, cabe ao Tribunal demandar à agência o atendimento da legislação aplicável, sendo papel do regulador definir a forma de fazê-lo dentre as alternativas jurídica e economicamente válidas. Nesse sentido, uma vez que não se examinou de forma exaustiva as decisões da Antaq objeto dos presentes autos, não há óbices a que o assunto seja revisitado no futuro caso se identifique a necessidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) considerar que as medidas objeto do plano de ação determinado no item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário foram adequadamente implementadas;

b) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 029.883/2017-2, com fundamento no art. 36 da Resolução TCU 259/2014; e

c) informar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e/// o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, com o objetivo de verificar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. Tal subitem se insere no contexto do processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), que envolveu a alienação das ações da empresa pertencentes à União e a concessão da administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santo.

3. Naquela oportunidade, o Tribunal determinou à Antaq que elaborasse plano de ação para regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários e suprir lacunas regulatórias identificadas na minuta do contrato de concessão.

4. O cumprimento dessa determinação foi inicialmente examinado no TC 000.723/2022-3. Por meio do Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, a Corte considerou cumprida a exigência de elaboração do plano e autorizou a autuação deste acompanhamento, com fundamento no art. 241 do Regimento Interno do TCU, para verificar a efetiva implementação das medidas previstas.

5. O acompanhamento permite, assim, verificar se as providências previstas no plano foram efetivamente adotadas, para além de sua elaboração formal. As medidas abrangem aspectos relevantes da regulação das concessões portuárias relacionados à disciplina contábil, à execução e à continuidade dos contratos, aos mecanismos de revisão e à transferência de controle das concessionárias.

6. No curso dos trabalhos, foram realizadas diligências à Antaq para obtenção de informações e documentos sobre a execução do plano. A Agência apresentou manifestações juntadas às peças 15 a 17 e 19 a 24 e, após nova diligência, às peças 32 a 45.

7. A AudPortoFerrovia estruturou o exame segundo os dois subitens do subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário: o 9.4.1 trata da aplicação da ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas; já o9.4.2 se refere à supressão das lacunas regulatórias identificadas no contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho.

8. Quanto ao primeiro subitem, a unidade técnica registrou a realização de análise de impacto regulatório, a aprovação do Acórdão 652-2023-Antaq e a atualização do Manual de Contas do Setor Portuário.

9. Em relação ao 9.4.2, foram examinadas as medidas relativas à aplicação de penalidades, à caducidade e à intervenção; aos fatores X e Q; à proposta apoiada e à revisão extraordinária; e à modificação ou transferência do controle da concessionária.

10. Ao final, a AudPortoFerrovia concluiu que a finalidade do plano de ação foi atendida e propôs considerar adequadamente implementadas as medidas previstas no subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, bem como promover o apensamento definitivo destes autos aos do TC 029.883/2017-2 e comunicar a deliberação à Antaq. O escalão dirigente da unidade anuiu à proposta e registrou a observância, no que aplicável, da Resolução-TCU 315/2020.

11. Acompanho as conclusões da unidade técnica. Os elementos constantes dos autos demonstram que as medidas previstas no plano de ação foram adequadamente implementadas pela Antaq, conforme passo a examinar.

I

12. O subitem 9.4.1 se refere à aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas.

13. A Antaq realizou análise de impacto regulatório sobre o tema, aprovou a aplicação da ICPC 01 (R1) às concessões portuárias e atualizou o Manual de Contas do Setor Portuário. A versão vigente do manual passou a contemplar as contas necessárias à contabilização dos ativos portuários.

14. Essas providências demonstram que a interpretação contábil objeto da determinação foi incorporada à regulamentação aplicável. Considero, portanto, adequadamente implementada a medida prevista no subitem 9.4.1.

II

15. Quanto ao subitem 9.4.2, a determinação diz respeito à supressão das lacunas regulatórias identificadas no contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho.

16. A primeira questão examinada se refere à aplicação de penalidades, à caducidade e à intervenção na concessão. Os elementos apresentados demonstram a existência de suporte normativo e contratual para a atuação da Antaq nessas situações.

17. As penalidades são disciplinadas pela Resolução Antaq 75/2022; a caducidade, pela Resolução Antaq 3.259/2014; e a intervenção, pela Lei 8.987/1995 e próprio contrato de concessão.

18. Registro que, embora permaneçam em curso iniciativas de aprimoramento normativo, os elementos apresentados demonstram que a ausência de sua conclusão não impede o exercício das competências fiscalizatórias e sancionatórias da Agência nem a utilização dos mecanismos de caducidade e intervenção previstos no ordenamento e no contrato. Desse modo, para os fins específicos deste acompanhamento, a finalidade regulatória subjacente ao plano de ação pode ser considerada atendida sem que isso implique considerar dispensáveis os aperfeiçoamentos ainda conduzidos pela Antaq.

19. Não desconheço que o Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário tenha apontado lacuna regulatória nesses pontos e que a Agência, no monitoramento que antecedeu este processo, haja informado estarem previstas ações para a regulamentação adicional da caducidade. O que se verifica agora é que a Antaq dispõe de base normativa e contratual para agir e mantém em curso a revisão de suas normas de fiscalização, já submetida a consulta pública (peças 39 e 41). Em controle de segunda ordem, não cabe ao Tribunal substituir o juízo do regulador sobre a suficiência dessa disciplina; cabe registrar que a conclusão ora adotada não a dispensa de levar a termo o aperfeiçoamento normativo já iniciado.

20. Quanto à revisão dos parâmetros da concessão, cabe distinguir a situação dos fatores Q e X. O Fator Q já integra a sistemática de reajuste da receita-teto e conta com procedimentos operacionais definidos para sua apuração, fiscalização e consideração nos reajustes anuais, consolidados em manual específico da Antaq.

21. Diversa é a situação do Fator X. Conforme registrado no Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, ele permanece igual a zero até a primeira revisão dos parâmetros da concessão, prevista após cinco anos. Para subsidiar essa etapa, a Antaq celebrou Termo de Execução Descentralizada com a Universidade de Brasília destinado ao desenvolvimento de metodologia de cálculo do índice de produtividade, além de prever a análise da metodologia do Fator Q.

22. Assim, os elementos dos autos demonstram que a Agência já instituiu os mecanismos necessários à aplicação corrente do Fator Q e adotou providências concretas para o desenvolvimento da metodologia do Fator X no prazo contratualmente pertinente. O fato de esse último estudo ainda se encontrar em desenvolvimento não significa, por si só, inadimplemento do plano de ação, uma vez que a aplicação do fator somente será exigida por ocasião da primeira revisão pertinente. Essa conclusão não representa, contudo, aprovação antecipada da metodologia que venha a ser adotada nem dos resultados decorrentes de sua aplicação.

23. Segundo informado nos autos, a primeira oportunidade de aplicação desses instrumentos ocorrerá na revisão ordinária quinquenal da concessão, prevista para ocorrer a partir de 21/3/2028. Os resultados concretos poderão ser examinados oportunamente pelo Tribunal caso se mostre necessário.

24. Também foram adotadas as medidas referentes à proposta apoiada e à revisão extraordinária. A Antaq promoveu alterações na regulamentação desses mecanismos, aprovadas pelo Acórdão 231-2025-Antaq e posteriormente incorporadas à Resolução Antaq 126/2025.

25. Por fim, quanto à modificação ou à transferência do controle da concessionária, a Agência revisou a Resolução Antaq 57/2021, que passou a disciplinar os procedimentos relativos à transferência de controle societário ou da titularidade dos contratos de concessão portuária.

26. Considero, portanto, implementadas, para os fins deste acompanhamento, as medidas examinadas no subitem 9.4.2. As providências regulatórias ainda em desenvolvimento se inserem na continuidade da atuação da Agência e, diante dos elementos atualmente disponíveis, não justificam a expedição de nova determinação nem a manutenção deste acompanhamento.

III

27. O conjunto dessas constatações demonstra que a finalidade do plano de ação elaborado em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário foi alcançada.

28. Essa conclusão deve ser compreendida à luz do objeto específico deste processo. O acompanhamento busca verificar a implementação das providências previstas no plano, e não reexaminar, em toda a sua extensão, as escolhas regulatórias realizadas pela Agência nem antecipar juízo definitivo sobre os resultados de sua aplicação.

29. Não identifico, assim, nos pontos examinados, situação que justifique nova determinação, recomendação ou ciência à Antaq.

30. O encerramento deste acompanhamento não impede ao Tribunal que examine futuramente os efeitos concretos das soluções regulatórias adotadas, especialmente quando forem aplicados os fatores X e Q na revisão ordinária prevista para 2028.

31. Por fim, considero adequado o apensamento definitivo destes autos aos do TC 029.883/2017-2, processo originário da fiscalização da desestatização da Codesa, diante da relação direta entre os respectivos objetos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2784/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 008.178/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não h.á

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar a implementação do plano de ação elaborado em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário,

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

9.1. considerar adequadamente implementadas as medidas previstas no plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;

9.2. apensar definitivamente estes autos aos do TC 029.883/2017-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014; e

9.3. informar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) o teor desta deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2784-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.306/2026-0 [Apenso: TC 016.308/2026-3]
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
Interessadas: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0002-09); Universidade Federal do Rio de Janeiro (33.663.683/0001-16).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. CONVÊNIO. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CIENTÍFICA ESPECIALIZADA. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA MODELAGEM E NA EXECUÇÃO DO AJUSTE. SUBSISTÊNCIA DOS QUESTIONAMENTOS APÓS OITIVAS E DILIGÊNCIAS. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES. MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES REGULARES DAS METAS 1 E 2, COM CONDICIONANTES. SUSPENSÃO FÍSICA E FINANCEIRA DA META 3. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório o despacho constante da peça 65, que fundamentou a adoção da medida cautelar em exame:

"Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB).

2. Com valor de R$ 35 milhões, o ajuste tem por objeto a prestação de assistência técnica e científica especializada para a modernização operacional, ambiental, tecnológica e regulatória dos portos administrados pela PortosRio, bem como a execução do Programa Capacita Portos. Para tanto, o plano de trabalho estruturou o convênio em três metas.
3. A Meta 1 compreende a assistência técnica e científica especializada, abrangendo atividades nas áreas de logística e acessos, engenharia portuária e aquaviária, gestão de ativos e infraestrutura, tecnologia e fiscalização, conformidade ambiental e licenciamento, além de regulação e contratos. As Metas 2 e 3 correspondem às duas vertentes do Programa Capacita Portos: a primeira destina-se à capacitação dos empregados da PortosRio, enquanto a segunda, denominada Programa Capacita Portos Aprendiz, envolve a formação de beneficiários externos, com atividades de ensino, gestão pedagógica e concessão de bolsas.
4. A representação aponta, em síntese, possíveis irregularidades relacionadas à celebração do ajuste sem procedimento competitivo e sem demonstração suficiente de vantajosidade, à utilização de bolsas e de pessoal em atividades que poderiam caracterizar intermediação de mão de obra, aos critérios de

seleção dos beneficiários, à disponibilidade orçamentária e a aspectos de governança e de execução do convênio.

5. Após as oitivas e diligências realizadas junto à PortosRio e à UFRJ, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que os elementos apresentados não afastam, em juízo de cognição sumária, os questionamentos quanto à juridicidade da modelagem adotada, à eventual intermediação de mão de obra, à impessoalidade na seleção dos beneficiários, à economicidade do ajuste e aos limites materiais de seu objeto.
6. De outro lado, a unidade técnica constatou que as Metas 1 e 2 apresentam evidências concretas de execução, com atividades técnico-científicas nas áreas de engenharia, infraestrutura, meio ambiente e dragagem, inclusive relacionadas ao Porto de Itaguaí, bem como a produção de materiais pedagógicos destinados à capacitação dos empregados da PortosRio. Ponderou, nesse contexto, que a paralisação dessas atividades poderia acarretar riscos operacionais, ambientais ou para a segurança portuária. Em relação à Meta 3, diante dos questionamentos relativos à seleção dos beneficiários externos, considerou adequada a manutenção de sua suspensão física e financeira. Assim, propôs a concessão parcial da medida cautelar, nos seguintes termos:

"a) determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à PortosRio, à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e à Fundação Universitária José Bonifácio – FUJB que, até ulterior deliberação deste Tribunal:

a1) mantenham suspensa a execução **física e financeira** da Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, abstendo-se da realização de pagamentos, repasses ou da assunção de novas obrigações financeiras a ela relacionadas;

a2) abstenham-se, no âmbito das Metas 1 e 2, de realizar despesas relativas a atividades, serviços, produtos ou demandas que não estejam expressamente previstos no Plano de Trabalho e no Projeto Básico que fundamentaram originalmente a celebração do Convênio, inclusive aquelas qualificadas durante sua execução como demandas supervenientes;

a3) limitem a execução financeira das Metas 1 e 2 às atividades expressamente previstas nos instrumentos originais do Convênio e já comprovadamente em execução que estejam diretamente relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí, ao monitoramento ambiental associado a essa intervenção e ao suporte técnico e metodológico à fiscalização e ao gerenciamento dessa obra, abstendo-se de realizar despesas relativas às demais atividades;"

7. Acolho, em essência, a análise da unidade técnica, que se mostra adequada por conciliar a necessidade de resguardar a utilidade da decisão de mérito com a continuidade das atividades cuja interrupção possa produzir consequências adversas à operação portuária. Entendo necessário, contudo, ajustar o encaminhamento sugerido para que guarde correspondência com a fundamentação desenvolvida na instrução.
8. Em relação às Metas 1 e 2, a instrução admite a continuidade das atividades originalmente previstas ou regularmente incorporadas ao convênio. Essa premissa não se compatibiliza com a vedação, constante da proposta de encaminhamento, ao pagamento de toda e qualquer demanda superveniente, tampouco com a limitação da execução financeira às atividades relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí. Tais restrições confeririam à cautelar alcance superior ao que se extrai da própria instrução.
9. Com efeito, o projeto básico prevê regra específica para o atendimento de fatos novos, condicionando a incorporação de demandas supervenientes à observância de requisitos destinados a assegurar a respectiva aderência ao ajuste. A cautelar deve, portanto, impedir que novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sejam incorporadas sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, sem obstar aquelas regularmente enquadradas nas regras do convênio.
10. Essa solução permite preservar, entre outras, as atividades de suporte técnico-científico relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí, desde que observados tais requisitos, sem restringir indevidamente a execução das demais atividades das Metas 1 e 2 que se mostrem regulares e aderentes ao objeto pactuado.

11. Não obstante, os pagamentos realizados durante a vigência da medida cautelar deverão estar vinculados a produtos ou serviços individualizados, previamente atestados pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades executadas e do fundamento de sua aderência ao objeto pactuado, de modo a assegurar sua rastreabilidade. Embora essa medida não tenha constado da proposta de encaminhamento, foi expressamente indicada na instrução da unidade técnica e, dada a sua pertinência, considero adequado incorporá-la ao presente despacho.
12. Quanto à Meta 3, vertente em que se concentram os questionamentos relacionados à seleção dos beneficiários externos, deve ser mantida suspensa sua execução física e financeira, de modo a impedir a constituição de obrigações que possam resultar em pagamentos futuros enquanto não forem esclarecidas as questões pendentes.
13. Ante o exposto, acolho, com os ajustes acima indicados, a proposta da AudPortoFerrovia e **DECIDO**:

a) determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à Companhia Docas do Rio de Janeiro, à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Fundação Universitária José Bonifácio que, até ulterior decisão definitiva:

a.1) mantenham suspensa a execução física e financeira da Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, abstendo-se de realizar pagamentos e repasses ou de assumir novas obrigações financeiras a ela relacionadas;

a.2) abstenham-se, no âmbito das Metas 1 e 2, de incorporar novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, observadas as regras previstas no ajuste para o atendimento de demandas supervenientes;

a.3) condicionem os pagamentos relativos às Metas 1 e 2 à individualização dos produtos ou serviços executados e ao prévio atesto pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades executadas e do fundamento de sua aderência ao objeto pactuado; e

b) restituir o processo à AudPortoFerrovia para prosseguimento do exame de mérito."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB).

2. Com valor de R$ 35 milhões, o ajuste tem por objeto a prestação de assistência técnica e científica especializada para a modernização operacional, ambiental, tecnológica e regulatória dos portos administrados pela PortosRio, bem como a execução do Programa Capacita Portos, estruturado em três metas.
3. A representação aponta, em síntese, possíveis irregularidades relacionadas à celebração do ajuste sem procedimento competitivo nem demonstração suficiente de vantajosidade, à utilização de bolsas e de pessoal em atividades que poderiam caracterizar intermediação de mão de obra, aos critérios de seleção dos beneficiários, à disponibilidade orçamentária e a aspectos de governança e execução do convênio.
4. Após as oitivas e diligências realizadas junto à PortosRio e à UFRJ, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que os elementos apresentados não afastaram, em juízo de cognição sumária, as dúvidas quanto à juridicidade da modelagem adotada, a eventual intermediação de mão de obra, à impessoalidade na seleção dos beneficiários, à economicidade do ajuste e aos limites materiais de seu objeto.

5. De outro lado, a unidade técnica constatou que as Metas 1 e 2, voltadas, respectivamente, à assistência técnica e científica especializada e à capacitação dos empregados da PortosRio, apresentam evidências concretas de execução e ponderou que a paralisação das atividades poderia acarretar riscos operacionais, ambientais e de segurança portuária. Quanto à Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, direcionada à formação de beneficiários externos, considerou adequada a manutenção de sua suspensão física e financeira diante das dúvidas quanto à seleção dos participantes.
6. Por meio de despacho de 5/10/2026, acolhi, em essência, a análise da unidade técnica por entender que a solução proposta conciliava a necessidade de preservar a utilidade da decisão de mérito com a continuidade das atividades cuja interrupção pudesse produzir consequências adversas à operação portuária. Promovi, contudo, ajustes no encaminhamento sugerido, a fim de harmonizá-lo com a fundamentação desenvolvida pela própria unidade desta Corte.
7. Com efeito, quanto às Metas 1 e 2, a instrução admite a continuidade das atividades originalmente previstas ou regularmente incorporadas ao convênio. Não se mostrava adequado, portanto, impedir indistintamente o pagamento de demandas supervenientes ou restringir a execução financeira às atividades relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí.
8. A medida cautelar foi, assim, direcionada a impedir a incorporação de novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, preservando-se a execução das atividades regulares e compatíveis com o objeto pactuado.
9. Também considerei necessário condicionar os pagamentos relativos às Metas 1 e 2 à individualização dos produtos ou serviços executados e ao prévio atesto pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades realizadas e dos fundamentos que demonstrem a respectiva aderência ao objeto pactuado, de modo a assegurar a rastreabilidade da execução financeira.
10. Quanto à Meta 3, na qual se concentram os questionamentos relacionados à seleção dos beneficiários externos, determinei a manutenção da suspensão de sua execução física e financeira, inclusive quanto a pagamentos, repasses e à assunção de novas obrigações financeiras, até ulterior deliberação deste Tribunal.
11. A plausibilidade jurídica decorre das dúvidas que subsistem, mesmo após as oitivas e diligências realizadas, acerca da regularidade da modelagem e da execução do convênio, especialmente quanto aos limites de seu objeto e à seleção dos beneficiários da Meta 3.
12. O perigo na demora, por sua vez, reside na continuidade da execução do ajuste e na possibilidade de incorporação de novas demandas ou de constituição de obrigações financeiras enquanto subsistirem as questões apontadas, circunstâncias que podem comprometer a utilidade da decisão de mérito.
13. Por fim, as restrições impostas foram delimitadas de modo a preservar a continuidade das atividades regulares das Metas 1 e 2, cuja paralisação poderia acarretar riscos operacionais, ambientais e de segurança portuária. A preservação dessas atividades afasta, assim, nos limites da cautelar adotada, o perigo da demora reverso.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2785/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.306/2026-0.

1.1. Apenso: 016.308/2026-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessadas: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0002-09); Universidade Federal do Rio de Janeiro (33.663.683/0001-16).
4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB),

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, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho de peça 65, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as demais providências nele determinadas.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2785-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 IV – Plenário
TC 016.917/2015-4 [Apensos: TC 040.355/2019-5, TC 040.356/2019-1, TC 040.361/2019-5, TC 040.358/2019-4, TC 040.362/2019-1, TC 040.359/2019-0, TC 040.357/2019-8, TC 040.360/2019-9]
Natureza: Mera Petição (Tomada de Contas Especial)
Órgãos/Entidades: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo; Ministério do Turismo.

Responsáveis: Alejandro Sigfrido Mercado Filho (334.290.808-43); Apostole Lazaro Chryssafidis (004.123.298-40); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) (05.086.765/0001-00); Mercado Eventos Ltda. – ME (08.911.731/0001-09); Mércia Lopes Ferraz (712.006.498-34); Sandro Luiz Ferraz Tosi (137.543.598-19); Tosi Treinamentos Ltda. – ME (09.606.437/0001-48).
Interessados: Jordana Karen de Morais Mercado (173.920.358-51); Aline Vanessa Pupim (383.113.628-90); e Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).
Representação legal: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Pedro Yago Araújo Rodrigues (79.141/OAB-DF) e outros, representando Jordana Karen de Morais Mercado; Mércia Lopes Ferraz, representando Sandro Luiz Ferraz Tosi; Marco Johann Guerra Ferreira (389.702/OAB-SP), Alani Caroline Osowski Figueiredo (464.156/OAB-SP) e outros, representando Aline Vanessa Pupim.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MERA PETIÇÃO. PESSOA JURÍDICA EXTINTA ANTES DA CITAÇÃO. NULIDADE DO CHAMAMENTO PROCESSUAL E DOS ATOS DELE DECORRENTES. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. VALIDADE EM RELAÇÃO A SÓCIO RETIRADO DA SOCIEDADE. CITAÇÃO AUTÔNOMA DO SÓCIO POR CONDUTA PRÓPRIA. AUSÊNCIA DE PEDIDO DO RESPONSÁVEL. TRÂNSITO EM JULGADO. INVIABILIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO. NÃO EXTENSÃO DA NULIDADE. INSUBSISTÊNCIA PARCIAL DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 226), que contou com a anuência de seu dirigente (peça 227) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 228):

"**INTRODUÇÃO**

1. No âmbito desta Tomada de Contas Especial, autuada neste Tribunal em **14/7/2015**, foi proferido o ACÓRDÃO Nº 6286/2016 - TCU - 1ª Câmara (peça 36), que, no que concerne a este pronunciamento, desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Mercado Eventos Ltda. – ME, atual denominação de Mercado & Mercado Eventos Ltda. – ME (CNPJ 08.911.731/0001-09), para promover a responsabilização de Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43), seu sócio, e determinou a citação dos responsáveis arrolados no polo passivo destes autos.

2. Conforme ressaltado na instrução de mérito constante da peça 101:

a. a empresa Mercado Eventos Ltda. – ME, **foi citada por meio do Edital 39 (peça 81), publicado no DOU em 3/4/2017**, após duas tentativas infrutíferas de comunicação via postal (peças 38, 66 e 72);

b. o Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho, **foi citado por meio do Edital 40 (peça 82), publicado no DOU em 3/4/2017**, após duas tentativas malsucedidas de comunicação postal (peças 41, 53, 67 e 73);

3. Em seguida, este Tribunal lavrou o ACÓRDÃO Nº 2258/2018 – TCU – Plenário (peça 105), por intermédio do qual foram considerados revéis Alejandro Sigfrido Mercado Filho e Mercado Eventos Ltda., entre outros, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, tendo sido as suas contas julgadas irregulares, com a imputação do débito apurado nos autos e a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Posteriormente, este Tribunal prolatou o ACÓRDÃO Nº 994/2025 - TCU – Plenário (peça 200), conheceu do pedido formulado por Tosi Treinamentos Ltda. (CNPJ 09.606.437/0001-48), com fundamento no art. 10, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022, para declarar a não ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU nos presentes autos.

5. Em **15/4/2026**, a Sra. Jordana Karen de Morais Mercado, representante legal da empresa Mercado Eventos Ltda. – ME à época dos fatos, por meio dos seus causídicos (procuração à peça 211), protocolou a petição constante da peça 212, acompanhada da documentação comprobatória constante das peças 213 a 218, requerendo o reconhecimento da nulidade da citação original da empresa

Mercado Eventos Ltda. – ME.

6. Nesse diapasão, a AudRecursos se manifestou em relação a esta petição por meio das peças 220, 221 e 222, por maio das quais propôs:

a. recepcionar o expediente de peças 212-218 como mera petição, nos termos do parágrafo único do artigo 48, da Resolução-TCU 259/2014; e

b. encaminhar o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), unidade técnica responsável, para fins de apreciação e exame da nulidade arguida nas peças 212-218 e adoção das medidas que entender pertinentes, sem prejuízo da oportuna atuação desta AudRecursos acaso seja interposto algum recurso neste processo, nos termos preceituados pela já mencionada Resolução-TCU 259/2014.

7. Nesta etapa processual, a petição constante da peça 212 e a documentação comprobatória constante das peças 213 a 218 serão objeto de análise técnica neste pronunciamento, para apreciação e exame da nulidade arguida nas peças 212-218.

EXAME TÉCNICO

8. A Sra. Jordana Karen de Morais Mercado apresentou petição ao TCU alegando o seguinte (peça 212):

a. À época da citação, a empresa Mercado Eventos Ltda. já se encontrava formalmente **extinta**, com dissolução e baixa regulares junto à Receita Federal e Junta Comercial;

b. Foram juntados documentos que comprovam a dissolução e a baixa da empresa, demonstrando que a empresa encerrou suas atividades de forma plena e regular, sem pendências fiscais ou trabalhistas: distrato social registrado em cartório (peça 213, p. 2-4, em **25/4/2013**), certidões de baixa do INSS (peça 213, p. 5-9, em **7/5/2013**), certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros (peça 213, p. 10, em **17/5/2013**), certidão de baixa da Receita Federal (peça 213, p. 11; peça 224, baixa em **29/4/2013**), declarações fiscais (DASN - peça 213, p. 12, em **7/5/2013**; e DEFIS - peça 213, p. 13-14, em **7/5/2013**) e encerramento junto à Prefeitura (peça 213, p. 15-16, concluído em **26/4/2013**);

c. Uma pessoa jurídica extinta **não possui capacidade processual**, o que inclui o recebimento da citação, **tornando nulos todos os atos subsequentes à citação**;

d. Precedentes do próprio TCU reconhecem que a citação de empresa já baixada gera nulidade absoluta do processo (Acórdãos 2657/2025-TCU-Plenário – peça 215; 202/2026-TCU-Plenário – peça 216, entre outros, nos quais **o TCU reconheceu a nulidade de citações dirigidas a empresas extintas**);

e. O sócio Alejandro Sigfrido Mercado Filho **já havia se retirado da sociedade em 2011**, antes da dissolução em 2013 (peça 214). Portanto, ele não poderia ser considerado representante legal da empresa à época da citação, nem poderia ser sujeito passivo de desconsideração da personalidade jurídica da empresa extinta em **25/4/2013**;

f. A defesa pede, ainda, a concessão de efeito suspensivo para evitar danos irreparáveis até o julgamento definitivo, pois a decisão recorrida já gerou execução judicial (processo nº 5005503-18.2020.4.03.6103) e a ex-sócia Jordana Karen de Moraes Mercado já figura como executada, sofrendo risco de penhora e dilapidação patrimonial;

g. Por fim, requer:

i. O reconhecimento da nulidade da citação e anulação do acórdão condenatório;

ii. O arquivamento definitivo da Tomada de Contas Especial em relação à empresa;

iii. A exclusão do CNPJ dos cadastros de inadimplentes e cancelamento de qualquer anotação de responsabilidade ou débito;

iv. A extinção de pretensões executórias contra os ex-sócios.

9. Em primeiro lugar, deve-se salientar que a petição da empresa Mercado Eventos Ltda. – ME se fundamenta essencialmente na **nulidade originária da citação**, pois a empresa já estava extinta quando foi chamada ao processo. Por esse motivo, a defesa sustenta que isso compromete toda a validade da relação processual, tornando ilegítima a condenação e a execução subsequente.

10. Além disso, a petição reforça que o sócio Alejandro Sigfrido Mercado Filho, citado em razão da desconsideração da personalidade jurídica determinada pelo ACÓRDÃO Nº 6286/2016 - TCU - 1ª Câmara (peça 36), já havia se retirado da sociedade anos antes, e invoca precedentes do próprio TCU que reconhecem situações idênticas.

11. Por oportuno, verifica-se que há vários precedentes deste Tribunal que reconhecem que o fim da personalidade jurídica somente ocorre após a liquidação da sociedade e o cancelamento de sua inscrição no órgão competente (nos termos do art. 51 do Código Civil):

28. A situação de 'baixa' de empresa no Sistema CNPJ da Receita Federal não indica, necessariamente, **o fim da personalidade jurídica, que somente ocorre após a liquidação da sociedade e o cancelamento de sua inscrição no órgão competente (art. 51 do Código Civil). Na ausência de provas de sua liquidação, a pessoa jurídica pode ser responsabilizada pelo TCU** (Acórdão 3966/2025-Primeira Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; Acórdão 1727/2024-Primeira Câmara, Relator: JORGE OLIVEIRA; Acórdão 6737/2022-Segunda Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER; Acórdão 18897/2021-Primeira Câmara, Relator: AUGUSTO SHERMAN; Acórdão 5112/2021-Segunda Câmara, Relator: BRUNO DANTAS; Acórdão 1512/2015-Primeira Câmara, Relator: BRUNO DANTAS). (**grifos acrescidos**)

12. Raciocinado em sentido contrário com base nesses mesmos precedentes, pode-se concluir que quando houver provas concretas de sua liquidação, **a pessoa jurídica não pode ser responsabilizada pelo TCU, o que se inicia com o seu chamamento aos autos por meio da sua citação**.

13. Aliás, este foi exatamente o entendimento plasmado no Acórdão 2657/2025-TCU-Plenário – peça 215, e no Acórdão 202/2026-TCU-Plenário – peça 216, nos quais **o TCU reconheceu a nulidade de citações dirigidas a empresas comprovadamente extintas antes da efetivação das comunicações processuais**.

14. Cabe destacar que esse foi exatamente o mesmo entendimento adotado pelo Tribunal por intermédio do ACÓRDÃO Nº 1171/2026 – TCU – Plenário (peça 225, no âmbito do processo 001.372/2015-7 – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL), em caso concreto envolvendo a mesma empresa Mercado Eventos Ltda. (CNPJ 08.911.731/0001-09), tendo como representante legal à época dos fatos a Sra. Jordana Karen de Morais Mercado (CPF 173.920.358-51), oportunidade na qual **o Tribunal declarou, de ofício, a nulidade da citação da empresa Mercado Eventos Ltda. e dos atos dela decorrentes, afastando as condenações contidas nos subitens 9.3, 9.4 e 9.8 do Acórdão 2.949/2018-Plenário, em razão de a empresa ter sido extinta antes da realização da mencionada citação**.

15. Assim, é evidente que este Tribunal deve **declarar de ofício a nulidade das citações dirigidas à empresa Mercado Eventos Ltda. – ME (CNPJ 08.911.731/0001-09) e ao Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43)**, conforme determinado pelo ACÓRDÃO Nº 6286/2016 - TCU - 1ª Câmara (peça 36), assim como **declarar de ofício a nulidade de todos os atos processuais posteriores às mencionadas citações e delas decorrentes, em especial, o ACÓRDÃO Nº 2258/2018 – TCU – Plenário (peça 105)**, especificamente no que se refere ao Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43) e à empresa Mercado Eventos Ltda. (CNPJ 08.911.731/0001-09).

16. No que se refere ao pedido de extinção de pretensões executórias contra os ex-sócios, cabe informar à requerente que seus advogados constituídos devem propor perante o Juízo Federal competente (no qual está em curso a execução judicial sob o processo nº 5005503-18.2020.4.03.6103) as medidas que entender necessárias à defesa dos interesses de seus clientes.

17. Por derradeiro, no que tange ao pedido de concessão de efeito suspensivo, deve-se indeferi-lo, por absoluta falta de previsão legal e regimental.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, **propondo**:

a. **Declarar de ofício a nulidade** das citações dirigidas à empresa Mercado Eventos Ltda. – ME (CNPJ 08.911.731/0001-09) e ao Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43), conforme determinado pelo ACÓRDÃO Nº 6286/2016 - TCU - 1ª Câmara (peça 36);

b. **Declarar de ofício a nulidade** de todos os atos processuais posteriores às mencionadas citações e delas decorrentes, em especial, o ACÓRDÃO Nº 2258/2018 – TCU – Plenário (peça 105), especificamente no que se refere ao Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43) e à empresa Mercado Eventos Ltda. (CNPJ 08.911.731/0001-09);
c. Após o julgamento, **determinar o arquivamento** definitivo desta tomada de contas especial em relação à empresa Mercado Eventos Ltda. – ME (CNPJ 08.911.731/0001-09) e ao Sr. Alejandro Sigfrido Mercado Filho (CPF 334.290.808-43), assim como a exclusão deles dos cadastros de inadimplentes e o cancelamento de qualquer anotação de responsabilidade ou débito;
d. **Indeferir** o pedido de concessão de efeito suspensivo, por absoluta falta de previsão legal e regimental;
e. No que concerne ao pedido de extinção de pretensões executórias contra os ex-sócios, cabe **informar** à requerente que seus advogados constituídos devem propor perante o Juízo Federal competente (no qual está em curso a execução judicial sob o processo nº 5005503-18.2020.4.03.6103) as medidas que entenderem necessárias à defesa dos interesses por eles patrocinados; e
f. **Dar ciência** da decisão que vier a ser proferida à Sra. Jordana Karen de Morais Mercado e aos seus causídicos (procuração à peça 211).”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 700434/2008 (original 1.287/2008), celebrado com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abaetar) para realização do projeto “Congresso Abetar 2008”.

2. Por meio do Acórdão 6.286/2016-TCU-1ª Câmara, o Tribunal, diante das evidências de fraude nos atos licitatórios e contratuais e de abuso na utilização das pessoas jurídicas contratadas, desconsiderou a personalidade jurídica da Tosi Treinamentos Ltda. – ME e da Mercado Eventos Ltda. – ME e determinou a citação de seus sócios, entre eles Alejandro Sigfrido Mercado Filho. A empresa e o sócio foram citados por editais distintos (Editais 39 e 40/2017-TCU/Secex-MG, publicados no Diário Oficial da União em 3/4/2017), após frustradas as tentativas de comunicação postal.

3. Revéis, ambos tiveram as contas julgadas irregulares pelo Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário (peça 105), que os condenou, solidariamente com a Abetar e Apostole Lazaro Chryssafidis, ao pagamento do débito de R$ 34.800,00 (data de ocorrência: 11/12/2008) e lhes aplicou multa individual de R$ 6.000,00. A deliberação declarou, ainda, a inidoneidade da empresa por cinco anos e, reconhecida a gravidade da infração, inabilitou Alejandro Sigfrido Mercado Filho, por igual período, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

4. Em 15/4/2026, Jordana Karen de Morais Mercado, sócia-administradora da empresa à época dos fatos e responsável, nos termos do distrato social, por seu ativo e passivo supervenientes, apresentou, em nome próprio, o expediente de peças 212 a 218. Alegou que a sociedade já estava extinta quando citada e requereu a nulidade do chamamento e dos atos subsequentes, com arquivamento do processo e baixa dos registros quanto à empresa, a extinção das pretensões executórias contra os ex-sócios e efeito suspensivo.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propôs receber o expediente como mera petição. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) reconheceu que a empresa já estava extinta quando citada e entendeu que a nulidade deveria alcançar também Alejandro Sigfrido Mercado Filho, que se retirara da sociedade em 2011, antes da dissolução, em 2013. Propôs anular as citações e os atos subsequentes em relação a ambos, inclusive as condenações do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário (peça 226), com a anuência do corpo diretivo da unidade e do Ministério Público junto ao TCU.

6. Acompanho os pareceres quanto ao recebimento do expediente como mera petição e à nulidade da citação da Mercado Eventos Ltda. – ME. Divirjo, contudo, da proposta de estender a nulidade a Alejandro Sigfrido Mercado Filho.

7. O recebimento como mera petição não reabre matéria definitivamente julgada nem confere ao expediente natureza recursal. A questão relativa à empresa pode ser examinada porque diz respeito à validade da própria relação processual, cognoscível de ofício (art. 174 do RITCU). A propósito, o CPC reconhece expressamente que a nulidade da citação em processo que correu à revelia pode ser arguida mesmo após a formação do título executivo, nos termos do art. 525, § 1º, I, do CPC, refletindo a construção tradicional da *querela nullitatis insanabilis*.

8. Os documentos dos autos demonstram que a sociedade foi dissolvida e liquidada por distrato social de 28/3/2013, registrado em cartório em 25/4/2013, com baixa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica em 29/4/2013 (peças 213 e 224). Citada em 2017, já se encontrava extinta, de modo que não se constituiu validamente relação processual: a citação é nula, assim como os atos dela dependentes (art. 175 do RITCU).

9. Essa solução encontra amparo nos Acórdãos 2.657/2025 e 202/2026, ambos do Plenário, que reconheceram, de ofício, a nulidade da citação de pessoas jurídicas extintas antes do chamamento e preservaram o julgamento dos demais responsáveis. A mesma orientação foi aplicada à própria Mercado Eventos no Acórdão 1.171/2026-TCU-Plenário (TC 001.372/2015-7), em que o Tribunal, embora não tenha conhecido do recurso de revisão, por intempestivo, declarou de ofício a nulidade da citação e tornou insubsistentes as condenações do Acórdão 2.949/2018-TCU-Plenário.

10. Cabe adotar igual solução: declarar nula a citação da Mercado Eventos e tornar insubsistentes, exclusivamente quanto a ela, as disposições do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário que a alcançaram (julgamento das contas, débito, multa e declaração de inidoneidade).

11. A nulidade, entretanto, não se estende a Alejandro Sigfrido. A unidade técnica, ao acolher alegação da requerente, conclui que, retirado da sociedade, ele não mais a representava à época das citações nem poderia ser alcançado, naquele momento, pela desconsideração da personalidade jurídica.

12. O argumento não procede. A desconsideração é, por natureza, medida posterior aos fatos: afasta a autonomia patrimonial da sociedade em relação a ato abusivo já praticado, para alcançar quem dele participou. Seu parâmetro temporal é o momento do abuso, não o da decisão que a determina nem o da citação. O fato de o Acórdão 6.286/2016-TCU-1ª Câmara ser posterior à retirada do sócio e à extinção da sociedade não lhe retira, portanto, a validade: a medida se reporta a atos de 2008, quando ele integrava o quadro societário.

13. É essa a finalidade do instituto, delineado no art. 50 do Código Civil e na teoria maior da desconsideração, de amplo acolhimento no Superior Tribunal de Justiça: impedir que a autonomia da pessoa jurídica sirva de anteparo a quem dela abusou. Não fosse assim, bastaria ao agente praticar o ilícito e, em seguida, retirar-se da sociedade ou extingui-la. Na mesma linha, este Tribunal estende a desconsideração aos sócios, inclusive minoritários, que se valeram da sociedade para tomar parte em fraude a licitação e desvio de recursos públicos (Acórdãos 1.470/2017 e 2.252/2018, ambos do Plenário).

14. No caso, Alejandro Sigfrido não foi alcançado pela simples condição de sócio. A instrução de peça 33, acolhida pelo Acórdão 6.286/2016-TCU-1ª Câmara, atribuiu-lhe, de forma individualizada, a subscrição da proposta da empresa no Convite 11/2008 e do Contrato 001103/2008, atos considerados participação efetiva nas fraudes que resultaram no pagamento de R$ 34.800,00. Formou-se, assim, relação processual própria com a pessoa física, citada em nome próprio, sendo irrelevante que em 2017 já não representasse a empresa. A nulidade da citação da pessoa jurídica não se comunica a esse chamamento individual, como decidiu o Acórdão 3.399/2026-TCU-1ª Câmara ao restringir à sociedade extinta os efeitos da nulidade e preservar as condenações dos demais responsáveis.

15. Ainda que subsistisse dúvida quanto ao acerto da desconsideração, a matéria não comportaria revisão nesta oportunidade. Alejandro Sigfrido não se manifestou nos autos: a petição foi apresentada pela requerente em nome próprio, e os advogados que a subscrevem não receberam dele

poderes de representação. Como à requerente não cabe pleitear direito alheio (art. 18 do Código de Processo Civil c/c o art. 298 do Regimento Interno do TCU – RITCU), a desconstituição da condenação somente poderia ocorrer de ofício.

16. Após o trânsito em julgado, contudo, apenas a ausência de citação ou o vício do ato citatório em processo julgado à revelia configuram nulidade absoluta passível de reconhecimento, à semelhança da *querela nullitatis* do processo civil, pois nessa hipótese está em dúvida a própria existência da relação processual; as demais nulidades sujeitam-se à preclusão máxima inerente à coisa julgada (Acórdãos 960/2018 e 1.997/2022, ambos do Plenário). É a hipótese da Mercado Eventos, citada quando já não existia.

17. Não é a de Alejandro Sigfrido porque não há indicativo no processo de vícios em sua citação. O fundamento invocado para invalidar sua citação, a retirada da sociedade, não diz respeito ao ato citatório, mas ao alcance subjetivo da desconsideração, isto é, ao acerto das deliberações que o incluíram entre os responsáveis e o condenaram. Trata-se de matéria de mérito, própria da via recursal, cuja reabertura de ofício esvaziaria a etapa recursal e comprometeria a segurança jurídica, sobretudo quando o Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário já deu origem a processos de cobrança executiva e a execução em curso na Justiça Federal.

18. Não altera essa conclusão o Acórdão 1.605/2026-TCU-Plenário. O precedente cuida de sucessão: afastou o mero arquivamento do processo quando a sociedade devedora se extingue e mandou citar os sócios como sucessores, que respondem pelo débito da pessoa jurídica, observado, na execução, o limite do patrimônio recebido na partilha (art. 1.110 do Código Civil). O próprio julgado registra que a medida não constitui desconsideração da personalidade jurídica, com apoio em precedente do Superior Tribunal de Justiça (REsp 2.082.254/GO, Terceira Turma, relatora a Ministra Nancy Andrighi): "enquanto a sucessão deriva da extinção voluntária da sociedade empresária, a desconsideração resulta da verificação do abuso da personalidade jurídica por parte dos sócios/administradores (art. 50 do CC/02)". A responsabilidade de Alejandro Sigfrido não decorre de sucessão da sociedade, da qual já se havia retirado, mas de desconsideração fundada em sua participação nos atos fraudulentos, com imputação individualizada e citação própria.

19. A orientação daquele acórdão autorizaria, em tese, o chamamento dos sócios da Mercado Eventos como sucessores. Lá, porém, o processo estava em fase de instrução; aqui, a sociedade foi extinta em 2013, antes da autuação desta tomada de contas especial, e o mérito foi julgado em 2018. Não vislumbro, nessas condições, utilidade em reabrir a instrução: o débito de R$ 34.800,00 permanece coberto pela condenação solidária da Abetar, de Apostole Lazaro Chryssafidis e de Alejandro Sigfrido, e os fatos remontam a 2008; solução semelhante foi adotada no Acórdão 3.399/2026-TCU-1ª Câmara.

20. Tampouco o Acórdão 1.171/2026-TCU-Plenário conduz a conclusão diversa: naquele processo, a Mercado Eventos era a única responsável indicada na deliberação, e a controvérsia se restringia à validade de sua citação. Permanecem íntegras, portanto, as disposições do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário que alcançam Alejandro Sigfrido Mercado Filho: julgamento pela irregularidade das contas, condenação solidária em débito, multa, reconhecimento da gravidade da infração e inabilitação.

21. Quanto à Mercado Eventos, devem ser promovidas as baixas dos registros de responsabilidade (débito) e de inidoneidade decorrentes das disposições tornadas insubsistentes e as providências necessárias ao encerramento de sua participação processual, sem repercussão sobre os demais responsáveis.

22. Deve-se comunicar esta decisão à Advocacia-Geral da União, para as providências cabíveis, exclusivamente quanto à condenação imposta à empresa. Os efeitos desta deliberação sobre as pretensões executórias dirigidas aos ex-sócios naquele processo deverão ser apreciados pelo juízo competente, mediante provocação dos interessados, observados os limites subjetivos desta decisão.

23. O pedido de efeito suspensivo fica prejudicado pelo julgamento definitivo da pretensão deduzida na petição.

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 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2786/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TCProcesso nº TC 016.917/2015-4.
1.1. Apensos: 040.355/2019-5; 040.356/2019-1; 040.361/2019-5; 040.358/2019-4; 040.362/2019-1; 040.359/2019-0; 040.357/2019-8; 040.360/2019-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial (Mera Petição).
3. Interessados: Jordana Karen de Morais Mercado (173.920.358-51), Aline Vanessa Pupim (383.113.628-90); e Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).
3.1. Responsáveis: Alejandro Sigfrido Mercado Filho (334.290.808-43); Apostole Lazaro Chryssafidis (004.123.298-40); Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) (05.086.765/0001-00); Mercado Eventos Ltda. – ME (08.911.731/0001-09); Mércia Lopes Ferraz (712.006.498-34); Sandro Luiz Ferraz Tosi (137.543.598-19); Tosi Treinamentos Ltda. – ME (09.606.437/0001-48).
4. Órgãos/Entidades: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo; Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
5.1. Relator da deliberação anterior: Ministro Bruno Dantas.
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: João Paulo Cunha (52.369/OAB-DF), Pedro Yago Araújo Rodrigues (79.141/OAB-DF) e outros, representando Jordana Karen de Morais Mercado; Mércia Lopes Ferraz, representando Sandro Luiz Ferraz Tosi; Marco Johann Guerra Ferreira (389.702/OAB-SP), Alani Caroline Osowski Figueiredo (464.156/OAB-SP) e outros, representando Aline Vanessa Pupim.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 700434/2008 (original 1.287/2008), celebrado com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar) para realização do projeto “Congresso Abetar 2008”,

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. receber o expediente de peças 212 a 218 como mera petição, nos termos do art. 48, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. declarar, de ofício, com fundamento nos arts. 174 e 175 do Regimento Interno do TCU, a nulidade da citação da empresa Mercado Eventos Ltda. – ME, realizada por meio do Edital 39/2017-TCU/Secex-MG, bem como dos atos processuais dela decorrentes;

9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2, 9.3.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário exclusivamente quanto à Mercado Eventos Ltda. – ME;

9.4. manter inalterado o Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário em relação aos demais responsáveis, inclusive Alejandro Sigfrido Mercado Filho;

9.5. considerar prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo;

9.6. promover, exclusivamente quanto à Mercado Eventos Ltda. – ME, as baixas dos registros de responsabilidade, de débito e de inidoneidade decorrentes do Acórdão 2.258/2018-TCU-Plenário, bem como as providências necessárias ao encerramento de sua participação processual nestes autos;

9.7. informar a Jordana Karen de Morais Mercado de que os efeitos desta deliberação sobre as pretensões executórias dirigidas aos ex-sócios no processo 5005503-18.2020.4.03.6103 deverão ser submetidos ao juízo competente, observados os limites subjetivos desta decisão, que não alcançam a condenação de Alejandro Sigfrido Mercado Filho;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Advocacia-Geral da União para adoção das providências cabíveis no processo 5005503-18.2020.4.03.6103, exclusivamente quanto à condenação imposta à Mercado Eventos Ltda. – ME; e

9.9. informar ao Ministério do Turismo e aos responsáveis o teor da presente deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2786-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. 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 V – tagColegiado
TC 018.682/2025-1
Natureza: Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. NOVO ACORDO DO RIO DOCE. REPARAÇÃO RELATIVA AO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO. EIXO SAÚDE. ANEXO 8 DO ACORDO. VERIFICAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS INICIAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DE SAÚDE. ADOÇÃO PARCIAL DAS MEDIDAS PACTUADAS. ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA. EXECUÇÃO FINANCEIRA INICIADA. NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO FUTURA DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA, DA EFETIVIDADE DAS AÇÕES E DA OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO PATRIMONIAL PERPÉTUO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peça 19), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelo dirigente da unidade (peça 20):

"1. Trata-se de processo de acompanhamento do 'acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana-MG', eixo Saúde.

SÍNTESE DO ANEXO 8

2. O Anexo 8 – Saúde do acordo (peça 2, pp. 380-404) define as condições relacionadas, sintetizadas nos parágrafos a seguir.

3. A compromissária (Samarco Mineração S.A. – em recuperação judicial) e/ou a Fundação Renova (interveniente anuente) obrigaram-se a pagar o valor de **doze bilhões de reais** a título de compensação pelos impactos negativos à saúde coletiva da população dos municípios afetados pelo rompimento da Barragem de Fundão (listados no Anexo 15 do acordo).

4. Esse valor deve ser efetivado na forma de fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS. As medidas específicas a serem adotadas serão definidas pelos entes federados, com observância das normas que regem o SUS e nos moldes estabelecidos no Anexo 8 e seus Apêndices. Não haverá responsabilidade da Fundação Renova, da compromissária e/ou das acionistas e suas partes relacionadas em relação às decisões do Poder Público para o direcionamento desses recursos.

5. O cronograma dos pagamentos a serem efetuados pela compromissária e/ou Fundação Renova foi definido no Anexo 22 do acordo (peça 2, pp. 1224-1230).

6. Os entes federados irão constituir um **Programa Especial de Saúde – Rio Doce** (PES–RD) para a execução das ações de saúde voltada para a população dos municípios impactados, conforme Memorando de Entendimentos (Apêndice 8.1). A governança desse Programa será estabelecida conforme o Apêndice 8.2.

7. O valor pago a título de compensação para a constituição do PES–RD terá a seguinte distribuição:

7.1. **Ações de Saúde**: O valor de R$ 3,6 bilhões (30% do valor total) irá custear **ações de saúde** de competência direta do MS, dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, dos municípios afetados e da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (preferencialmente ações de assistência, vigilância e promoção da saúde para a população), divididos da seguinte forma:

7.1.1. O valor de R$ 815,8 milhões irá custear ações de saúde executadas diretamente pelo MS, no território dos municípios afetados, a ser depositado em instituição financeira federal, seguindo diretrizes e orientações propostas pela Câmara Técnica do PES–RD (pactuadas no Comitê Especial Tripartite - CET previsto no Apêndice 8.2) para elaboração dos planos de ações para execução desses recursos pelo Governo Federal. Os planos de ação serão incluídos no Relatório Anual de Gestão - RAG para avaliação e aprovação pelo Conselho Nacional de Saúde;

7.1.2. O valor de R$ 300,2 milhões será destinado à Fiocruz (por meio da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec) para análise da situação e demandas de saúde dos municípios afetados, a ser depositado em instituição financeira federal. Os estudos a serem realizados pela Fiocruz terão por objetivo auxiliar o poder público no planejamento e na alocação dos recursos compensatórios;

7.1.3. O valor de R$ 424 milhões irá custear ações de saúde executadas diretamente pelo Estado de MG nos municípios afetados, a ser depositado em conta vinculada indicada pelo referido estado; o valor de R$ 260 milhões irá custear ações executadas diretamente pelo Estado do ES nos municípios afetados, a ser depositado em conta vinculada indicada por esse estado. Os recursos a serem executados pelos Estados de MG e ES seguirão diretrizes e orientações propostas pela Câmara Técnica do PES–RD (pactuadas no CET) para elaboração dos planos de ações para execução desses recursos pelo Estado. Os planos de ação serão incluídos no RAG para avaliação e aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde;

7.1.4. O valor de R$ 1,8 bilhões irá custear ações de saúde executadas diretamente pelos municípios afetados, a ser depositado em instituição financeira federal, seguindo diretrizes e orientações propostas pela Câmara Técnica do PES–RD (pactuadas no CET) para elaboração dos planos de ações para execução desses recursos pelos municípios. Os planos de ação serão incluídos no RAG para avaliação e aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde. Após a pactuação das diretrizes e orientações para aplicação dos recursos de competência dos municípios afetados, caberá ao MS efetivar o repasse do valor devido a cada um dos municípios (rateio conforme o Apêndice 8.3) por intermédio do instrumento devido, seguindo as normas aplicáveis.

7.2. **Fundo Patrimonial**: o valor de R$ 8,4 bilhões (70% do valor total) irá constituir **fundo patrimonial perpétuo**, para execução de ações para melhoria das condições de saúde dos municípios afetados, bem como ações de execução direta Federal e Estadual nos referidos municípios, observadas as disposições da Lei 13.800/2019, a ser depositado em instituição financeira federal.

8. O quadro a seguir sintetiza a distribuição dos recursos financeiros previstos no Anexo 8:

Quadro 1 – Síntese visual dos recursos financeiros previstos no Anexo 8 – Saúde

R$ 3,6 bilhões **Ações e Serviços de Saúde**	**R$ 815,8 milhões** Ações executadas diretamente pelo Ministério da Saúde
	R$ 300,2 milhões Fiocruz
	R$ 424 milhões Ações executadas diretamente pelo Estado de MG
	R$ 260 milhões Ações executadas diretamente pelo Estado de ES
	R$ 1,8 bilhões Ações executadas diretamente pelos municípios afetados
R$ 8,4 bilhões **Fundo Patrimonial Perpétuo**	**Rendimentos** Mínimo de 50% distribuído aos municípios Rateio conforme o Apêndice 8.3 no primeiro ciclo e conforme pactuação nos demais ciclos

Fonte: elaboração do auditor a partir do Anexo 8 – Saúde.

9. Para o primeiro ciclo do PES–RD, que terá duração de quatro anos a partir da homologação do acordo, os rendimentos do fundo perpétuo em cada período serão repartidos entre os entes federados (rateio definido no Apêndice 8.3) e executados conforme planos de ação que seguirão as diretrizes e orientações pactuadas no CET.

10. Durante o primeiro ciclo do PES–RD será assegurada aos municípios a destinação anual de, no mínimo, 50% dos rendimentos do fundo perpétuo, rateados conforme os percentuais definidos no Apêndice 8.3.

11. Para os ciclos subsequentes, o rateio dos rendimentos será detalhado mediante diagnóstico técnico a partir da análise da situação de saúde da população nos municípios afetados, e poderá sofrer alterações a partir de proposição feita pela Câmara Técnica do PES–RD e pactuação no CET, garantida aos municípios afetados a destinação de, no mínimo, 50% dos rendimentos.

12. A gestão financeira do fundo patrimonial ficará a cargo de instituição financeira oficial a ser selecionada pela União e será orientada pelo princípio da preservação real do valor principal.

13. A integralização financeira se dará 50% para as ações de saúde e 50% para o fundo patrimonial perpétuo, até a realização do valor global previsto. Após o recebimento integral dos valores previstos para as ações de saúde, o restante dos pagamentos será destinado ao fundo patrimonial, sempre observando o cronograma definido no Anexo 22.

14. Será assegurado o atendimento equânime às populações indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais presentes nas regiões dos municípios afetados, para o desenvolvimento das ações de saúde, respeitando suas características socioculturais.

15. Os recursos recebidos pelos entes federados beneficiários devem ser aplicados, obrigatoriamente, em ações e serviços públicos de saúde, observado o disposto no art. 4º da Lei Complementar 141/2012, e não poderão ser contabilizados para os fins previstos no art. 198, § 2º, da Constituição Federal (mínimo da saúde).

16. A utilização e o controle da gestão dos recursos financeiros observarão o modelo de governança do SUS, com a regular participação dos Conselhos de Saúde, nos termos do art. 1º, § 2°, da Lei 8.142/1990.

Apêndice 8.1 – Minuta de Memorando de Entendimentos para o PES-RD

17. O objetivo do Memorando de Entendimentos (MdE) é *descrever como os Participantes pretendem trabalhar em conjunto para desenvolver e implantar as ações de assistência, vigilância, promoção, prevenção e recuperação em saúde em decorrência do rompimento da barragem de Fundão*. Os 'participantes' são: a União (Ministério da Saúde), o Estado de Minas Gerais (SES-MG) e o Estado do Espírito Santo (SES-ES).

18. O objetivo global do PES–RD é fortalecer o SUS para o desenvolvimento e execução das ações de recuperação em saúde em decorrência do rompimento da barragem de Fundão.

19. Os participantes do PES-RD pretendem cooperar nas áreas de assistência à saúde, vigilância em saúde, saúde indígena, saúde dos povos e comunidades tradicionais, promoção da Saúde, educação permanente em saúde, análise e diagnóstico da situação de saúde e informação em saúde.

20. As ações de saúde deverão priorizar as necessidades de grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, em especial mulheres, crianças e adolescentes, idosos, indígenas e povos e comunidades tradicionais, negros e pardos, e pessoas com deficiência.

21. **Consulta e troca de informações**: Os participantes se reunirão periodicamente para revisar as atividades em andamento sob o MdE e planejar atividades futuras, consultando-se e mantendo-se regularmente informados sobre quaisquer assuntos de interesse comum que possam levar à cooperação ou colaboração mútua.

22. **Implementação**: Os participantes celebrarão acordos de projeto para implementar atividades específicas sob o MdE e para ratear os custos e despesas correspondentes.

22.1. Os termos do MdE se aplicarão a quaisquer acordos de projeto feitos nos termos deste instrumento, que devem incorporar por referência os termos deste MdE;

22.2. As obrigações específicas dos participantes que comporão o PES–RD estarão previstas nos respectivos acordos de projetos, sendo exigíveis na medida em que pactuadas em tais instrumentos;

22.3. Nada no MdE deve ser interpretado para definir qualquer um dos participantes como agente, representante ou parceiro conjunto da outra, ou para autorizar qualquer um dos participantes a contratar em nome ou comprometer a outro participante;

22.4. Cada participante será responsável pelos custos de participação no MdE, salvo disposição em contrário no MdE ou em outros acordos.

23. Cada participante será responsável por seus próprios atos e omissões em relação ao MdE e sua implementação.

24. **Intenções**: Cada um dos participantes (MS, SES-MG e SES-ES) pretende:

24.1. Coordenar, na medida de suas competências e em conjunto com os demais participantes, o desenvolvimento da estratégia que articule a visão, os objetivos, as metas, os indicadores, os resultados esperados e os princípios subjacentes do PES–RD para as decisões de planejamento, financiamento e execução, seu relacionamento com os parceiros e seu papel na defesa das ações de saúde;

24.2. Coordenar, na medida de suas competências, e em conjunto com os demais participantes, a implementação e a execução da estratégia e a alocação estratégica dos recursos e subsídios;

24.3. Coordenar, na medida de suas competências, e em conjunto com os participantes, o desenvolvimento de uma estrutura de gestão de desempenho adequada para os recursos destinados ao PES–RD, que inclua o uso apropriado de relatórios de progresso, relatórios financeiros e relatórios de auditoria; e

24.4. Fornecer apoio político-institucional, técnico e administrativo necessário para a

implementação das ações e medidas previstas e estabelecidas.

25. **Privilégios e Imunidades**: nenhuma das cláusulas do MdE se destina a ser considerada uma renúncia, expressa ou implícita, de qualquer imunidade derivada de ação ou processo judicial, confisco, tributação ou outra imunidade ou privilégio que os participantes possam fazer jus, por meio de Tratado, Convenção Internacional, Lei, ordem ou decreto de caráter internacional ou nacional.

26. **Resolução de Conflitos**: os participantes pretendem que qualquer disputa que possa surgir no âmbito do MdE seja resolvida amigavelmente através de consultas, discussões e negociações entre os participantes.

Apêndice 8.2 – Governança do Programa Especial de Saúde – Rio Doce

Câmara Técnica do PES–RD

27. A Câmara Técnica do PES–RD, órgão colegiado e consultivo, tem como finalidade atuar na formulação, no planejamento e no controle das propostas para a execução do PES–RD, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, na proposição das diretrizes e estratégias que articulem a visão, os objetivos, as metas, os indicadores e os resultados esperados do Programa para as decisões de financiamento, ações, planos e projetos.

28. **Competências e Atribuições da Câmara Técnica**

28.1. Formular e propor diretrizes e orientações para a formulação dos planos de ação referentes à implantação e à implementação do PES–RD, com a finalidade de garantir o atendimento dos objetivos do Programa, inclusive dos Planos de Ação a serem propostos pelos Municípios;

28.2. Propor os aspectos econômicos e financeiros, as diretrizes, as estratégias, os objetivos, os indicadores e o monitoramento do PES–RD;

28.3. Monitorar a execução dos Planos de Ação e propor medidas para sua efetivação;

28.4. Integrar saberes técnico-políticos provenientes de pesquisas e elaborações nos municípios afetados para ampliar o conhecimento sobre a situação de saúde das populações desses territórios.

29. Composição da Câmara Técnica

29.1. O Colegiado será composto pelos seguintes membros, todos com direito à voz: cinco representantes da União (Ministério da Saúde); um representante da SES-MG; um representante da SES-ES; um representante do Conselho Nacional de Saúde; um representante do Conselho Distrital de Saúde Indígena do Distrito Sanitário Especial Indígena de Minas Gerais e Espírito Santo; um representante dos municípios afetados do Estado de MG; e um representante dos municípios afetados do Estado do ES.

29.2. As indicações dos representantes deverão ser feitas em até quinze dias da homologação do acordo, sendo cada indicação feita para membro titular e seu respectivo suplente, e serão publicadas em ato do Ministério da Saúde, podendo o prazo ser prorrogável por igual período.

29.3. A Câmara Técnica será presidida por um dos representantes indicados pelo Ministério da Saúde, sendo o outro seu substituto em caso de eventual ausência ou impedimento.

29.4. Caberá ao Presidente da Câmara Técnica convocar reunião inaugural em até trinta dias da homologação do acordo.

29.5. O Presidente da Câmara Técnica deverá submeter para apreciação proposta de regimento interno até a segunda reunião da Câmara Técnica.

29.6. A participação na Câmara Técnica não será remunerada, sendo considerada prestação de serviço público relevante.

Comitê Especial Tripartite (CET) do PES–RD

30. O CET do PES–RD, órgão colegiado e deliberativo, tem como finalidade aprovar as propostas oriundas da Câmara Técnica com vistas a execução do PES–RD.

31. **Competências e Atribuições do CET**

31.1. Pactuar sobre as diretrizes e orientações propostos pela Câmara Técnica referentes à implantação e à implementação do PES–RD, bem como sobre outras medidas necessárias à consecução do MdE;

31.2. Monitorar o PES–RD;

31.3. Pactuar sobre os aspectos econômicos e financeiros, as diretrizes, as estratégias, os objetivos, os indicadores e o monitoramento propostos pela Câmara Técnica para o PES–RD.

32. Composição do CET

32.1. O CET será composto pelos seguintes membros, todos com direito a voz e voto: dois representantes do MS; dois representantes dos municípios afetados, sendo um referente ao Estado de MG e um ao Estado do ES; dois representantes da Secretaria de Estado de Saúde, sendo um referente ao Estado de MG e um ao Estado do ES.

32.2. A apreciação das pautas no colegiado compreenderá a apresentação, a discussão das matérias, a deliberação e a pactuação (unanimidade) de propostas.

32.3. A Câmara Técnica fará o assessoramento do CET no que lhe for solicitado, com vistas a subsidiar tecnicamente a tomada de decisão do Colegiado.

32.4. O CET poderá solicitar a participação e/ou convocar representantes de órgãos públicos para as reuniões, com a finalidade de subsidiar tecnicamente a tomada de decisão do Colegiado.

32.5. O CET será presidido por um dos representantes indicados pelo Ministério da Saúde, sendo o outro seu substituto em caso de eventual ausência ou impedimento.

32.6. O Presidente do CET deverá submeter para apreciação proposta de regimento interno até a segunda reunião do Comitê Deliberativo.

32.7. A participação no Colegiado não será remunerada, sendo considerada prestação de serviço público relevante.

33. **Objetivos do PES–RD**: I. Identificar e monitorar a situação em saúde da população dos municípios afetados; II. Desenvolver ações de prevenção, promoção e recuperação, assistência e vigilância em saúde; III. Aprimorar o funcionamento do SUS nos territórios dos municípios afetados; IV. Mitigar os eventuais danos à saúde multicausais do rompimento; V. Propor medidas de fortalecimento da resiliência nos territórios dos municípios afetados frente aos riscos de desastres e emergências de saúde pública.

34. **Diretrizes do PES–RD**: I. Cooperação interfederativa e compartilhamento da gestão; II. Centralidade nas pessoas e comunidades; III. Desenvolvimento e fortalecimentos do subsistema de saúde indígena; IV. Desenvolvimento e fortalecimento das políticas de saúde para a população negra nos territórios dos municípios afetados; V. Desenvolvimento e fortalecimento das políticas de saúde para a população quilombola nos territórios dos municípios afetados; VI. Desenvolvimento e fortalecimento das políticas de saúde para Povos e Comunidades Tradicionais nos territórios dos municípios afetados; VII. Reparação dos eventuais danos e impactos; VIII. Monitoramento e avaliação permanente de resultados alcançados pelo Programa; IX. Participação da comunidade e controle social; X. Planejamento Regional Integrado e Colaborativo; XI. Produção de conhecimento e uso intensivo de dados; XII. Adequação do planejamento das ações de saúde nos territórios dos municípios afetados, a partir dos objetivos e diretrizes do Programa; XIII. Incentivo à inovação e o desenvolvimento de tecnologias em saúde.

35. **Linhas de atuação do PES–RD**

35.1. Ampliação e aprimoramento dos serviços de assistência à saúde, por meio de: a. Ampliação da Atenção Primária à Saúde nos territórios dos municípios afetados; b. Fortalecimento da vigilância em saúde: epidemiológica, ambiental, do trabalhador e sanitária; c. Ampliação e implementação de equipes multiprofissionais; d. Estruturação da Rede de Atenção Especializada; e. Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial; f. Programas de aprimoramento e busca de excelência no cuidado e na assistência à saúde, bem como segurança do paciente e gestão da qualidade.

35.2. Ampliação da infraestrutura de saúde, por meio da: a. Construção, ampliação e reforma de unidades de saúde; b. Aquisição de equipamentos; c. Implantação e uso de tecnologias de informação e comunicação; d. Custeio de demais ações de saúde.

35.3. Melhoria das práticas de gestão em saúde;

35.4. Ações de inteligência e ciências de dados em saúde, por meio da: a. Vigilância em saúde;

b. Saúde digital; c. Mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação.

35.5. Ensino, pesquisa e inovação em saúde;

35.6. Comunicação em saúde;

35.7. Engajamento da comunidade e fortalecimento do controle social.

36. **Ações para consecução dos objetivos do PES–RD**: I. Financiamento direto às redes de atenção ou por meio de contrato de gestão; II. Recrutamento, mobilização, treinamento e contratação de pessoal na área da saúde; III. Celebração de contratos, convênios e outras parcerias com prestadores de serviços, entidades filantrópicas e demais organizações da sociedade civil para auxiliar o atendimento de demandas de saúde e colaborar no apoio da execução do Programa; IV. Criação de base de dados para o monitoramento das ações do Programa, bem como painel público de divulgação de informações.

Apêndice 8.3 – Critérios e Parâmetros o Rateio dos Recursos do Anexo 8 – Saúde e para o Primeiro Ciclo do PES–RD

37. Os recursos a serem destinados aos municípios afetados para a aplicação e desenvolvimento de **ações de saúde** (R$ 3,6 bi) serão repartidos conforme os critérios e parâmetros estabelecidos no Apêndice 8.3.

38. O primeiro ciclo do PES–RD terá a duração de 4 (quatro) anos. Os rendimentos do **fundo patrimonial**, para o primeiro ciclo do PES–RD, serão repartidos entre os entes federados segundo os critérios e parâmetros estabelecidos no Apêndice 8.3; casos omissos serão debatidos na Câmara Técnica e pactuados no Comitê Especial Tripartite (CET).

39. Do valor destinado ao desenvolvimento de **ações de saúde** (R$ 3,6 bi), metade (R$ 1,8 bi) serão destinados aos municípios afetados, enquanto a metade restante será distribuída entre União (MS), incluindo as ações de competência da Fiocruz, o Estado de MG e o Estado do ES.

40. Foi consenso entre o MS e os Estados de MG e ES que o cálculo do valor a ser destinado a cada município afetado, para a aplicação e desenvolvimento de **ações de saúde**, irá considerar as seguintes variáveis: População, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e Criticidade.

40.1. A população é obtida a partir do Censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com a atualização de 2022;

40.2. O IVS é um índice formulado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, sendo obtido pelo cálculo da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, cada um deles com o mesmo peso. O IVS varia entre 0 e 1; quanto maior o IVS, maior a vulnerabilidade do município;

40.3. A criticidade é definida conforme a distância de cada município em relação à localização da barragem e efetiva demanda em saúde da população local e outras variáveis relevantes de saúde pública.

41. A proposta de rateio considera a população como principal variável para a distribuição dos recursos; contudo buscando dar maior peso ao IVS e ao grau de criticidade, optou-se por elevar cada uma dessas variáveis à segunda e à terceira potência, respectivamente. Assim, o valor destinado para cada município será obtido da seguinte forma:

(*I*) $Fator\ do\ município$ = População x IVS^2 x $Criticidade^3$

(*II*) $Fator\ rateio\ do\ município = Fator\ do\ município \div$ Soma total dos $Fatores\ dos\ municípios$

(III) $Valor$ para o $município = Fator\ rateio\ do\ município$ x $Valor\ total$ para os $municípios$

42. A aplicação das formulações propostas acima teve como resultado o seguinte quadro de alocação:

Quadro 2 – Percentuais para distribuição dos recursos para ações de saúde aos municípios afetados

UF	Município	IVS	População	Criticidade	Participação da População	População Ponderada	Percentual por município
ES	Anchieta	0,208	29.984	0,750	1,22%	547,27	0,647%
ES	Aracruz	0,219	94.765	0,850	3,87%	2.791,21	3,300%
ES	Baixo Guandu	0,304	30.674	1,000	1,25%	2.834,77	3,351%
ES	Colatina	0,191	120.033	1,000	4,90%	4.378,92	5,177%
ES	Conceição da Barra	0,337	27.458	0,850	1,12%	1.915,07	2,264%
ES	Fundão	0,268	18.014	0,850	0,74%	794,58	0,939%
ES	Linhares	0,251	166.786	0,750	6,81%	4.432,93	5,241%
ES	Marilândia	0,210	12.387	1,000	0,51%	546,27	0,646%
ES	São Mateus	0,281	123.752	0,850	5,05%	6.000,97	7,095%
ES	Serra	0,329	520.653	0,500	21,25%	7.044,50	8,328%
ES	Sooretama	0,311	26.502	0,850	1,08%	1.574,19	1,861%
MG	Aimorés	0,280	25.269	0,750	1,03%	835,77	0,988%
MG	Alpercata	0,338	6.903	0,750	0,28%	332,70	0,393%
MG	Barra Longa	0,476	5.666	1,000	0,23%	1.283,78	1,518%
MG	Belo Oriente	0,322	23.928	0,750	0,98%	1.046,65	1,237%
MG	Bom Jesus do Galho	0,393	14.536	0,750	0,59%	947,14	1,120%
MG	Bugre	0,364	4.041	0,750	0,16%	225,88	0,267%
MG	Caratinga	0,276	87.360	0,750	3,57%	2.807,47	3,319%
MG	Conselheiro Pena	0,309	20.824	0,750	0,85%	838,81	0,992%
MG	Coronel Fabriciano	0,241	104.736	0,750	4,28%	2.566,04	3,034%
MG	Córrego Novo	0,429	2.875	0,750	0,12%	223,22	0,264%
MG	Dionisio	0,347	6.847	0,750	0,28%	347,81	0,411%
MG	Fernandes Tourinho	0,369	2.789	0,750	0,11%	160,21	0,189%
MG	Galileia	0,359	6.222	0,750	0,25%	338,30	0,400%
MG	Governador Valadares	0,243	257.171	0,750	10,50%	6.406,46	7,574%
MG	lapu	0,297	12.030	0,750	0,49%	447,67	0,529%
MG	Ipaba	0,315	17.136	0,750	0,70%	717,32	0,848%
MG	Ipatinga	0,182	227.731	0,750	9,30%	3.182,36	3,762%
MG	ltueta	0,321	6.055	0,750	0,25%	263,21	0,311%
MG	Mariana	0,263	61.387	1,500	2,51%	14.330,51	16,942%
MG	Marliéria	0,271	4.592	0,750	0,19%	142,27	0,168%
MG	Naque	0,339	6.303	0,750	0,26%	305,58	0,361%
MG	Ouro Preto	0,220	74.821	0,750	3,05%	1.527,75	1,806%
MG	Periquito	0,495	6.553	0,750	0,27%	677,38	0,801%
MG	Pingo d 'Água	0,426	4.706	0,750	0,19%	360,29	0,426%
MG	Ponte Nova	0,247	57.776	0,750	2,36%	1.487,05	1,758%
MG	Raul Soares	0,282	23.423	0,750	0,96%	785,82	0,929%
MG	Resplendor	0,323	17.226	0,750	0,70%	758,18	0,896%
MG	Rio Casa	0,364	12.789	1,000	0,52%	1.694,49	2,003%
MG	Rio Doce	0,317	2.484	1,000	0,10%	249,61	0,295%
MG	Santa Cruz do	0,371	4.673	1,000	0,19%	643,20	0,760%

UF	Município	IVS	População	Criticidade	Participação da População	População Ponderada	Percentual por município
	Escalvado						
MG	Santana do Paraíso	0,329	44.800	0,750	1,83%	2.045,75	2,419%
MG	São Domingos do Prata	0,273	17.392	0,750	0,71%	546,84	0,646%
MG	São José do Goiabal	0,345	5.396	0,750	0,22%	270,95	0,320%
MG	São Pedro dos Ferros	0,321	7.166	0,750	0,29%	311,51	0,368%
MG	Sem-Peixe	0,426	2.433	1,000	0,10%	441,53	0,522%
MG	Sobrélia	0,367	5.137	0,750	0,21%	291,89	0,345%
MG	Timóteo	0,204	81.579	0,750	3,33%	1.432,26	1,693%
MG	Tumiritinga	0,426	5.886	0,750	0,24%	450,63	0,533%

Fonte: Apêndice 8.3 ao acordo judicial de Mariana/MG (peça 2, pp. 400-404).

Cronograma de Pagamentos

43. O cronograma dos pagamentos a serem realizados pela compromissária foi estabelecido no Anexo 22 – Cronograma de Desembolso Financeiro da Obrigação de Pagar, definindo-se um cronograma geral e valores por anexo (peça 2, pp. 1224-1230).

44. Em relação às datas das parcelas, a Cláusula 2 do Anexo 22 define o seguinte: o pagamento da primeira parcela será realizado em 30 dias após a homologação judicial do acordo (o acordo foi homologado pelo STF em 6 de novembro de 2024); o pagamento da segunda parcela será realizado em 180 dias após a data prevista para o pagamento da primeira parcela; o pagamento da terceira parcela ocorrerá em 30/4/2026, e os demais pagamentos devem ocorrer anualmente nesta mesma data (30/4).

45. A partir dessas informações, o quadro a seguir especifica os valores referentes ao Anexo 8 – Saúde e as datas estimadas de pagamento:

Quadro 3 – Pagamentos a serem realizados pela Compromissária - Anexo 8 - Saúde

Parcela	Data estimada	Valor União	Valor MG	Valor ES	Valor Total
1	6/12/2024	383.451.939,39	24.325.636,36	15.276.969,70	423.054.545,45
2	6/6/2025	1.877.081.949,50	119.079.363,64	74.784.141,41	2.070.945.454,55
3	30/4/2026	1.052.317.500,00	66.757.500,00	41.925.000,00	1.161.000.000,00
4	30/4/2027	225.690.833,33	14.317.500,00	8.991.666,67	249.000.000,00
5	30/4/2028	275.542.222,22	17.480.000,00	10.977.777,78	304.000.000,00
6	30/4/2029	475.854.166,67	30.187.500,00	18.958.333,33	525.000.000,00
7	30/4/2030	364.852.149,02	23.145.692,57	14.535.942,19	402.533.783,78
8	30/4/2031	951.708.333,33	60.375.000,00	37.916.666,67	1.050.000.000,00
9	30/4/2032	416.067.714,43	26.394.733,95	16.576.402,97	459.038.851,35
10	30/4/2033	435.689.678,58	14.342.073,48	9.007.099,29	459.038.851,35
11	30/4/2034	459.038.851,35	0,00	0,00	459.038.851,35
12	30/4/2035	459.038.851,35	0,00	0,00	459.038.851,35
13	30/4/2036	459.038.851,35	0,00	0,00	459.038.851,35
14	30/4/2037	459.038.851,35	0,00	0,00	459.038.851,35
15	30/4/2038	459.038.851,35	0,00	0,00	459.038.851,35
16	30/4/2039	459.038.851,37	0,00	0,00	459.038.851,37

Parcela	Data estimada	Valor União	Valor MG	Valor ES	Valor Total
17	30/4/2040	491.950.463,63	2.087.865,08	1.311.219,61	495.349.548,32
18	30/4/2041	540.953.425,43	5.196.542,09	3.263.528,85	549.413.496,37
19	30/4/2042	540.953.425,43	5.196.542,09	3.263.528,85	549.413.496,37
20	30/4/2043	539.653.090,90	5.114.050,75	3.211.722,69	547.978.864,34
Total					**12.000.000.000,00**

Fonte: Anexos 8 e 22 do acordo judicial.

Comunicação e Transparência

46. O Anexo 21 – Comunicação e Transparência (peça 2, pp. 1218-1223) determina a criação de um portal único para dar transparência aos projetos, iniciativas e ações executadas, além de bens de grande porte adquiridos com recursos decorrentes do acordo, denominado "Reparação Rio Doce".

47. O portal *internet Reparação Bahia do Rio Doce*[28] registrou o histórico das ações executadas até outubro de 2024 pelos 42 programas da extinta Fundação Renova, responsável por conduzir a reparação após o rompimento da barragem de Fundão entre 2016 e 2024 (peça 4).

48. Em 2024, o STF homologou o 'Novo Acordo do Rio Doce', e as ações de reparação passam a ser conduzidas pela Samarco, em parceria com os governos federal e estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, além dos municípios que aderiram ao acordo.

49. A empresa Samarco mantém o portal *Novo Acordo Rio Doce*[29], que possui informações referentes ao novo acordo, informando o pagamento de R$ 10,9 bilhões até setembro de 2025 (peça 5).

Legislação Adicional

50. O **Decreto nº 12.412, de 18 de março de 2025**, veio dispor sobre a governança dos recursos financeiros de natureza privada sob gestão do Poder Executivo federal para a supervisão das medidas reparatórias e a execução das medidas compensatórias coletivas de natureza socioeconômica e socioambiental relacionadas ao rompimento da barragem de Fundão (peça 6, pp. 1-12). Destaques desta legislação:

50.1. Criação do fundo privado denominado 'Fundo Rio Doce', gerido e administrado pelo BNDES, para receber os aportes estabelecidos nos termos do acordo judicial;

50.2. Confere à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde - AgSUS, à Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz à Fundação de Apoio à Fiocruz – Fiotec a atribuição de apoiar o Ministério da Saúde na gestão de recursos destinados a ações, projetos e medidas de fortalecimento do SUS;

50.3. Determina que Ministérios e demais órgãos públicos disponibilizem informações sobre escopo, valor estimado, resultados esperados e estágio de cada ação sob sua responsabilidade no Portal Único criado pelo acordo;

50.4. Atribui à Casa Civil a coordenação das ações do Poder Executivo federal relativas ao acordo, criando também o Comitê do Rio Doce e o Comitê Financeiro do Fundo Rio Doce como instancias de governança geral e definindo a possibilidade de criação de subcomitês temáticos.

51. A **Portaria GM/MS nº 7.720, de 28 de julho de 2025** designa a AgSUS para apoiar a gestão e execução das ações e medidas de competência do Ministério da Saúde, no âmbito do PES-RD (peça 6, p. 13);

52. A **Portaria GM/MS nº 8.091, de 10 de setembro de 2025** institui o Programa Especial de Saúde do Rio Doce no âmbito do SUS (peça 6, pp. 14-19). Destaques desta legislação:

52.1. Detalha as competências, atribuições e composição da Câmara Técnica e do Comitê Especial Tripartite, instancias de governança específicas do PES-RD;

52.2. Determina a observância ao modelo de governança do SUS para recebimento, utilização e

[28] https://www.reparacaobaciariodoce.com/

[29] https://www.samarco.com/reparacao/

controle dos recursos financeiros, incluindo: a necessidade de aprovação de Planos de Ação em Saúde pela governança do PES-RD como condição para receber os recursos; a participação dos Conselhos de Saúde na forma da Lei 8.142/1990; e a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos recebidos pelos entes integrando o escopo do respectivo Relatório Anual de Gestão - RAG.

53. A **Portaria GM/MS nº 8.118, de 17 de setembro de 2025** autoriza os 49 municípios afetados a receber recursos financeiros referentes à alínea "f" do inciso I do Anexo 8 do acordo judicial – custeio de políticas e ações de competência e execução direta dos municípios, para ações e serviços públicos de saúde em seus territórios (peça 6, pp 20-24). Destaques desta legislação:

53.1. Os valores referem-se à primeira e segunda parcelas transferidas pela Compromissária Samarco Mineração S.A. e suas acionistas Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., conforme o cronograma de desembolso previsto no Anexo 22 do Acordo Judicial homologado;

53.2. Medidas necessárias para recebimento e aplicação dos recursos: abertura de contas bancárias exclusivas no Banco do Brasil; manutenção dos domicílios bancários das contas abertas, visando à rastreabilidade e correta aplicação dos recursos; realização de operações exclusivamente por ordem bancária ou ordem de pagamento.

Evidências adicionais

Reunião com o Ministério da Saúde

54. No dia 17 de março de 2026, a AudSaúde realizou reunião com integrantes do Ministério da Saúde e da Presidência da República. Desta reunião, destaca-se a participação: da Sra. Juliana da Silva Pinto Carneiro, Secretária-Executiva Adjunta do MS e Presidente da Câmara Técnica do PES-RD; do Sr. André Luís Bonifácio de Carvalho, Diretor do Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa e Presidente do Comitê Especial Tripartite do PES-RD; do Sr. Sergio Rossi Ribeiro, Coordenador do PES-RD; do Sr. Wesley Alexandre Tavares, Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do MS; e da equipe da Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República – SAM/CC/PR.

55. O objetivo desta reunião foi obter informações a respeito da situação atual do PES-RD e os seus mecanismos de monitoramento e transparência. Foi informado à equipe da AudSaúde a existência de três portais *internet* que divulgam informações sobre o programa, cujo conteúdo é descrito de forma sucinta nos itens a seguir.

Portais *internet* do PES-RD

56. O Ministério da Saúde mantém o portal *Programa Especial de Saúde Rio Doce*[30] (peça 7) com diversas informações sobre o programa, que inclui uma descrição geral (objetivos, municípios participantes, recursos e governança, ações, benefícios para a população, governança, legislação) e informações específicas a respeito da Câmara Técnica e Comitê Especial Tripartite (atas de reuniões, notas técnicas, planos de ação e resoluções).

56.1. A seção ‘Atas de reuniões’ demonstra a realização de reuniões ordinárias, extraordinárias e conjuntas de ambos os colegiados do PES-RD (peça 8). Até o momento, foram divulgadas no portal doze atas de reuniões;

56.2. A seção ‘Notas técnicas’ demonstra a realização de atividades como: avaliação dos planos de saúde dos Estados e Municípios; e definição de diretrizes para aplicação dos recursos destinados aos municípios no âmbito do PES-RD (peça 9). Até o momento, foram divulgadas no portal sessenta notas técnicas;

56.3. A seção ‘Resoluções’ demonstra a realização de atividades como: aprovação dos planos de saúde dos Estados e Municípios; aprovação das diretrizes para aplicação dos recursos destinados aos municípios no âmbito do PES-RD; e aprovação dos regimentos internos dos colegiados do PES-RD (peça 10). Até o momento, foram divulgadas no portal sessenta e quatro resoluções;

56.4. A seção ‘Planos de ação’ apresenta os planos de ação aprovados, do MS, estados e municípios. Os planos incluem as informações cadastrais do município, o diagnóstico situacional de

[30] https://www.gov.br/saude/pt-br/se/pes-rio-doce

saúde, o detalhamento das ações previstas e o resumo financeiro (peças 11 e 12). Até o momento, foram divulgados no portal cinquenta e um planos de ação.

57. O Fundo Nacional de Saúde – FNS disponibiliza o painel *InvestSUS - Repasses Fundo a Fundo*[31], que inclui dados dos repasses financeiros dos PES-RD realizados para os municípios (peça 13). Esses repasses podem ser visualizados selecionando nos filtros do painel o programa 'RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO RIO DOCE – DECRETO N. 12.412, DE 18 DE MARÇO DE 2025'.

58. Cabe esclarecer que, nos termos do Decreto 12.412/2025, a Compromissária deposita o valor referente ao total das obrigações do acordo judicial no 'Fundo Rio Doce', gerido e administrado pelo BNDES. Deste fundo, os valores referentes a cada Anexo são redistribuídos na forma estabelecida no acordo. No caso do Anexo 8, são transferidos ao FNS os valores referentes a ações a serem executadas pelo Ministério da Saúde.

58.1. Os dados desse painel informavam, em 24/3/2026, o repasse do valor bruto total de R$562.633.469,40, distribuído nos blocos 'Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde' (R$314.390.739,59) e 'Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde' (R$248.242.729,81), abrangendo os componentes 'Atenção Especializada', 'Atenção Primária', 'Vigilância em Saúde' e 'Gestão do SUS'. Esse valor foi transferido a 49 municípios dos estados de ES e MG (peça 13, pp. 2-4).

59. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES mantém o portal *Fundo Rio Doce - Transparência*[32] (peça 14), que disponibiliza:

59.1. Informes mensais contendo as entradas e saídas de recursos do Fundo, iniciando em junho de 2025, incluindo balancete patrimonial, Demonstração de Resultados do Exercício e a atualização do valor patrimonial da cota do Fundo Rio Doce (peça 15). Estão divulgados relatórios financeiros até o mês de março de 2026;

59.2. Relatórios anuais de administração, demonstrações financeiras e prestação de contas (serão disponibilizados a partir do fechamento contábil do ano de 2025, ainda não consta no portal); e

59.3. Outros documentos relacionados ao Comitê do Rio Doce, como Planos anuais e projetos de intervenção aprovados para cada Anexo do novo acordo, incluindo projetos referentes ao Anexo 8 (peça 16).

59.4. Em relação aos projetos de intervenção aprovados pelo Comitê Rio Doce, o quadro a seguir sintetiza os repasses previstos:

Quadro 4 – Projetos de intervenção aprovados pelo Comitê Rio Doce e repasses previstos

Projeto	Executor	Valor total (R$)	Valor 2025 (R$)	Valor 2026 (R$)	Fonte
01/2025 - Planos Municipais de Ação em Saúde	Ministério da Saúde (FNS)	825.712.847,22	562.633.472,22	263.079.375,00	peça 16, p.1
02/2025 - Planos de Ação em Saúde do MS	AgSUS	422.401.861,37	422.401.861,37	0,00	peça 16, p.4
01/2026 - Rede de Pesquisas em Saúde	Não divulgado	66.801.602,10	0,00	66.801.602,10	peça 16, p.8
02/2026 - Plano de Ação em	Não divulgado	18.984.600,00	0,00	18.984.600,00	peça 16, p.8

[31] https://investsuspaineis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_FAF/CGIN_Painel_FAF.html

[32] https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-rio-doce/transparencia

Saúde do MS - Saúde Quilombola e Povos e Comunidades Tradicionais					
Total	-	**1.333.900.910,69**	**985.035.333,59**	**348.865.577,10**	

Fonte: Projetos de intervenção aprovados – Anexo 8 (BNDES) (peça 16)

59.5. Imposta também destacar que os relatórios financeiros do Fundo Rio Doce informam, especificamente em relação a recursos reservados ao Anexo 8 – Saúde, o seguinte:

Quadro 5 – Recursos do Anexo 8 – Saúde no Fundo Rio Doce (BNDES)

Data	Variação (R$)	Saldo inicial (R$)	Saldo final (R$)	Fonte
30/6/2025	-	-	2.259.412.879,63	peça 15, p. 1
31/7/2025	+27.763.937,34	2.259.412.879,63	2.287.176.816,97	peça 15, p. 13
31/8/2025	+ 25.278.590,24	2.287.176.816,97	2.312.455.407,21	peça 15, p. 16
30/9/2025	- 538.149.441,83	2.312.455.407,21	1.774.305.965,38	peça 15, p. 19
31/10/2025	- 401.112.251,67	1.774.305.965,38	1.373.193.713,71	peça 15, p. 4
30/11/2025	+ 13.575.803,01	1.373.193.713,71	1.386.769.516,72	peça 15, p. 7
31/12/2025	+ 16.243.324,36	1.386.769.516,72	1.403.012.841,08	peça 15, p. 10
31/1/2026	não informado	não informado	1.418.532.507,13	peça 15, p. 22
28/2/2026	+ 14.143.098,07	1.418.532.507,13	1.432.675.605,20	peça 15, p. 25
31/3/2026	+ 17.377.372,57	1.432.675.605,20	1.450.052.977,77	peça 15, p. 28

Fonte: Relatórios financeiros do Fundo Rio Doce (BNDES) (peça 15)

59.6. Elaborou-se o quadro acima a partir dos relatórios financeiros do Fundo Rio Doce. Os relatórios indicam que, além dos depósitos realizados pela Compromissária, as variações positivas podem ser decorrentes de 'remuneração das disponibilidades' ou 'devolução de recursos não utilizados ou executados em desacordo'; as variações negativas podem ser decorrentes de 'repasses', 'projetos executados pelo BNDES', 'taxa de administração', 'auditoria/consultoria', 'tributos (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e Cofins)' e 'remunerações adicionais ao administrador'.

59.7. A divulgação realizada não possui detalhamento suficiente para uma conciliação completa, porque os dados referentes às variações (receitas e despesas) são apresentados de forma agregada (não há segmentação quanto ao Anexo específico a que as variações se relacionam). Apesar disso, é possível inferir que o saldo em 30/6/2025 (R$ 2.259.412.879,63) corresponde às duas primeiras parcelas previstas no cronograma do Anexo 22 – dezembro de 2024 e junho de 2025, valor total de R$ 2.260.533.888,89 (ver item 45 da presente instrução, Quadro 3).

59.8. Além disso, as variações negativas registradas, que somam R$ 939.261.693,50, são bastante próximas ao valor dos repasses para projetos aprovados pelo Comitê Rio Doce, que totalizam R$ 985.035.333,59. Nesse caso, a diferença provavelmente ocorre em razão da remuneração das disponibilidades do período, que os relatórios não apresentam de forma segmentada para os recursos financeiros do Anexo 8.

60. Finalmente, o Governo de MG mantém página específica sobre o Anexo 8 do acordo judicial[33], onde informa, além de um resumo do anexo, os nomes dos integrantes de MG na Câmara Técnica e no Comitê Especial Tripartite do PES-RD (peça 17).

A AgSUS no PES-RD

61. O MS instalou o PES–RD em março de 2025, designando a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS - AgSUS para apoiar a gestão e execução das ações e medidas de sua competência no âmbito do Programa, por meio da Portaria GM/MS 7.720/2025. Nesse sentido, deu cumprimento ao

[33] https://www.mg.gov.br/riodoce/pagina/saude

disposto no art. 12, §11, do Decreto 12.412, de 18 de março de 2025.

62. O regulamento específico da cooperação entre o MS e a AgSUS para a implantação e desenvolvimento do PES-RD foi definido por meio do Acordo de Cooperação / Ministério da Saúde nº 16/2025, de 18 de agosto de 2025 (peça 18, pp. 1-17).

63. No âmbito da AgSUS, foram identificadas normas que tratam de estruturas para a realização do PES-RD:

63.1. A Resolução Direx 45, de 28 de agosto de 2025 (peça 18, pp. 18-19), cria o Núcleo de Articulação, Apoio, Gestão e Execução do Programa Especial de Saúde do Rio Doce (NAAGE/PES-RD), vinculado à Diretoria de Atenção Integral à Saúde (DAIS).

63.2. O NAAGE/PES-RD possui as seguintes competências: I - executar as ações e procedimentos sob sua responsabilidade, para alcance dos resultados definidos no Plano de Trabalho estabelecido pelo Ministério da Saúde; II - atuar em conformidade com as diretrizes da AgSUS e do Ministério da Saúde; III - manter relacionamento e comunicação institucional com profissionais e parceiros da AgSUS no território; IV - monitorar as atividades e projetos executados pela AgSUS em território; V - enviar, mensalmente, relatório de atividades desenvolvidas em modelo disponibilizado pela Diretoria de Atenção Integral à Saúde; VI - representar, no âmbito de suas atribuições, a AgSUS no território de sua abrangência; e VII - cumprir e fazer cumprir as Resoluções, Normas, Regulamentos e demais normativas em vigor.

63.3. O NAAGE/PES-RD possui também quadro específico de pessoal por projeto, incluindo: cargos para atuação nos Territórios (Gestor de Território, Coordenador de Território, Assessor de Território, Assistente de Território e Agente de Território); cargos para atuação Interfederativa (Gestor Interfederativo, Coordenador Interfederativo, Assessor Interfederativo, Assistente Interfederativo e Agente Interfederativo); e cargos para atuação na Sede da AgSUS (Gestor de Serviços, Coordenador de Projeto e Assessor de Projeto).

A Fiocruz no PES-RD

64. O PES-RD destina o valor de R$ 300,2 milhões à Fiocruz (por meio da Fiotec) para análise da situação e demandas de saúde dos municípios afetados. Os estudos devem ter por objetivo auxiliar o poder público no planejamento e na alocação dos recursos compensatórios.

65. A Fiocruz noticiou a assinatura de acordo como o MS para implementação da *Rede de Pesquisa em Saúde do Rio Doce*[34], informando ainda que o foco dos estudos *será em exames epidemiológicos, toxicológicos e na avaliação de risco à saúde humana por exposição a substâncias químicas nos territórios atingidos pelo rompimento da barragem*.

ANÁLISE

66. O rompimento da barragem de Fundão aconteceu em 5 de novembro de 2015, enquanto as ações de reparação aos diversos danos causados pelo rompimento foram iniciadas em 2016. Questionamentos da sociedade em relação à eficácia das reparações realizadas até então levaram a uma repactuação, homologada pelo STF em novembro de 2024.

67. O novo acordo buscou definir valores maiores de reparação e garantir a destinação de recursos a questões não atendidas nas pactuações anteriores. Além disso, atribuiu ao poder público a responsabilidade pela implementação de uma série de programas e projetos voltados à recuperação socioambiental e ao atendimento às comunidades atingidas, com maior transparência e participação social.

68. Em relação à Saúde, as condições foram definidas no Anexo 8 ao Acordo, já sintetizado nesta instrução. Ao Ministério da Saúde foram atribuídas responsabilidades de governança e gestão, por meio do Comitê Especial Tripartite e da Câmara Técnica do PES-RD; à Fiocruz foi atribuída a responsabilidade pela realização de estudos que irão apoiar as ações de reparação em Saúde, de modo a aumentar a sua eficácia.

[34] https://fiocruz.br/noticia/2025/05/ms-e-fiocruz-assinam-acordo-para-implementar-rede-de-pesquisa-em-saude-do-rio-doce

69. Verificou-se que, na estrutura organizacional do MS, as responsabilidades referentes ao PES-RD estão sendo desempenhadas pela Secretaria-Executiva, mais especificamente pelo Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa (DGIP/SE). Além disso, observou-se que foram delegadas à AgSUS responsabilidades para a execução das ações planejadas pelo MS.

70. Considerando os elementos obtidos e analisados no presente trabalho, vislumbra-se as seguintes constatações:

70.1. A Presidência da República se organizou para monitorar o cumprimento do acordo judicial, tendo inserido essa responsabilidade no escopo dos trabalhos da Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil – SAM/CC/PR. Destaca-se também a edição do Decreto 12.412/2025, que estabeleceu os fundamentos para a governança geral dos recursos financeiros, a cargo do BNDES, além de atribuir às pastas ministeriais relacionadas as responsabilidades de coordenação e supervisão das medidas reparatórias e compensatórias previstas no acordo (itens 50 a 50.4, 54 e 55 da presente instrução);

70.2. O Ministério da Saúde está desempenhando as responsabilidades atribuídas pelo acordo, instituindo e mantendo em funcionamento as estruturas de governança previstas, submetendo ao Comitê do Rio Doce os projetos para obter os recursos para o financiamento de ações sob sua responsabilidade direta e recursos para os planos de ação dos municípios, realizando os procedimentos definidos como condição para a transferência de recursos a estados e municípios (avaliação e aprovação de planos de ação), transferindo aos destinatários os recursos recebidos da compromissária conforme a programação (itens 56 a 57.1, 60 a 64 da presente instrução);

70.3. A compromissária está honrando as obrigações conforme a programação definida no Anexo 22 do acordo, o que pode ser constatado a partir dos relatórios financeiros divulgados pelo BNDES no portal *Fundo Rio Doce – Transparência* (itens 58 a 58.8 da presente instrução).

71. O objetivo do presente acompanhamento é verificar se os órgãos e entidades que integram o SUS, especialmente na esfera federal, estão cumprindo as reponsabilidades atribuídas pelo acordo judicial e se as compromissárias estão realizando os pagamentos conforme as condições e programação definidas. Desse modo, considerando as constatações acima descritas, entende-se que no atual momento não há risco relevante, cujo tratamento demande intervenção deste Tribunal.

72. Não obstante, cabe destacar que o Ministério da Saúde ainda está iniciando o processo de acompanhamento das medidas que serão adotadas pelos estados e municípios participantes do acordo para dar cumprimento aos planos de ação aprovados, fazendo com que os benefícios previstos se concretizem para a população afetada pelo rompimento da barragem. Assim, entende-se necessário dar continuidade ao acompanhamento, de modo a permitir que esta Corte avalie o cumprimento do acordo por todas as partes envolvidas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar cópia desta instrução e da decisão a ser proferida à Secretaria Executiva do Ministério da Saude (SE/MS), ao Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa (DGIP/SE/MS), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e à Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC/PR);

b) autorizar a realização de novo ciclo de acompanhamento, para avaliar se as partes envolvidas no ‘acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana-MG’ estão cumprindo as atribuições e responsabilidades referentes a ações e serviços de saúde pública, de modo a garantir que os benefícios esperados sejam concretizados para as populações afetadas pelo rompimento da barragem.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde

(AudSaúde) com o objetivo de verificar as providências iniciais adotadas para implementação das ações do eixo Saúde, previstas no Anexo 8 do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão, também denominado Novo Acordo do Rio Doce.

2. O acordo em questão, homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 6/11/2024, decorre do desastre ocorrido em Mariana/MG, em novembro de 2015, que produziu severos impactos sociais, ambientais, econômicos e sanitários em municípios da Bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Com novos aportes estimados em R$ 132 bilhões, o ajuste estabeleceu amplo conjunto de medidas de reparação, compensação e restauração, estruturadas em anexos temáticos e voltadas à atuação coordenada de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos estados, dos municípios e das instituições signatárias.

3. O Acórdão 937/2025-TCU-Plenário registrou que o acompanhamento do Novo Acordo do Rio Doce seria realizado por intermédio do TC 003.224/2025-2, conduzido pela AudSustentabilidade. O presente processo, contudo, examina especificamente o eixo Saúde, cuja análise foi atribuída à unidade especializada na matéria, a AudSaúde, em razão da natureza dos compromissos previstos no Anexo 8 e de sua relevância para o fortalecimento do SUS nos territórios atingidos.

4. O referido anexo previu a destinação de R$ 12 bilhões para ações de saúde direcionadas ao fortalecimento do SUS nos municípios atingidos, à estruturação de respostas imediatas aos impactos sanitários do desastre e à implementação de ações permanentes e de longo prazo. Desse montante, R$ 3,6 bilhões deverão ser aplicados em ações imediatas e R$ 8,4 bilhões à constituição de fundo patrimonial perpétuo, concebido para financiar, de forma continuada, ações e serviços públicos de saúde relacionados aos efeitos do rompimento da barragem.

5. Acompanho, em essência, a análise empreendida pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

6. O presente acompanhamento tem natureza preventiva. Seu propósito, neste primeiro momento, não foi o de aferir a efetiva entrega dos serviços, obras, equipamentos ou demais ações de saúde compromissadas, mas examinar se foram instituídos os componentes formais necessários à execução do Anexo 8, especialmente as estruturas de governança, os fluxos de deliberação, os instrumentos normativos e os mecanismos de planejamento e repasse de recursos.

7. Essa delimitação de escopo é necessária para compreender o alcance da análise ora realizada. As ações acordadas envolvem política pública de elevada complexidade institucional, marcada pela atuação simultânea da União, dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, de dezenas de municípios, da Fiocruz, de instâncias de controle social e de órgãos responsáveis pela gestão financeira dos recursos. Em arranjos dessa natureza, a existência de estruturas formais de governança não garante, por si só, a efetividade das ações pactuadas, mas constitui pressuposto indispensável para que a execução ocorra de maneira coordenada, transparente e aderente às necessidades dos territórios afetados.

8. As evidências reunidas neste processo indicam que houve avanço na estruturação inicial do eixo em questão. Foram instituídas instâncias próprias de governança do Programa Especial de Saúde do Rio Doce, com destaque para a Câmara Técnica e para o Comitê Especial Tripartite, aos quais foram atribuídas funções de assessoramento técnico, pactuação interfederativa, análise de planos de ação, definição de diretrizes, acompanhamento e avaliação das medidas previstas no Anexo 8.

9. A execução financeira das medidas estabelecidas decorre da obrigação de pagar assumida no acordo pela compromissária Samarco Mineração S.A., com a participação de suas acionistas Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., nos termos pactuados. Os recursos, embora de origem privada, destinam-se à execução de ações públicas de reparação e compensação, razão pela qual sua aplicação deve observar as finalidades, a governança e os controles previstos no Anexo 8.

10. Os dados disponíveis nos relatórios e balancetes divulgados pelo BNDES indicam que os aportes da compromissária vêm ocorrendo em montantes e períodos compatíveis com a programação prevista no Anexo 22. Embora as informações publicadas não permitam conciliação exata das movimentações financeiras, a evolução dos saldos registrada nos períodos previstos se mostra

consistente com o cumprimento das obrigações de aporte.

11. No âmbito das ações imediatas, o acordo estabeleceu repartição entre União, estados, municípios e Fiocruz/Fiotec mediante execução compartilhada e governança específica.

12. Quanto aos R$ 3,6 bilhões a serem alocados a ações imediatas, sua distribuição foi assim prevista: R$ 815,8 milhões ao Ministério da Saúde, R$ 424 milhões ao Estado de Minas Gerais, R$ 260 milhões ao Estado do Espírito Santo, R$ 300,2 milhões à Fiocruz/Fiotec e R$ 1,8 bilhão aos 49 municípios atingidos, por meio de repasses do Governo Federal.

13. Nos termos do Anexo 22, haviam vencido, até 30/4/2026, as três primeiras parcelas da obrigação de pagar relativa ao Anexo 8, que totalizam, em valores nominais, R$ 3,655 bilhões — montante que não se confunde com os R$ 3,6 bilhões globalmente endereçados às intervenções imediatas. Todavia, enquanto não estiver totalmente integralizada a rubrica, os recursos devem, segundo o § 3º da Cláusula 9 do Anexo 8, ser destinados, em partes iguais, às ações imediatas e à constituição do fundo patrimonial perpétuo — após o que, os desembolsos subsequentes passarão a ser totalmente designados ao fundo patrimonial.

14. Conforme consulta realizada em 1º/7/2026 ao portal Fundo Rio Doce – Transparência, o balancete patrimonial do Fundo Rio Doce, com posição em 31/5/2026, registrava R$ 2.566.682.546,81 em disponibilidades remuneradas vinculadas ao Anexo 8 – Saúde, no âmbito de um ativo total de R$ 7.794.133.105,06. Esse montante corresponde à posição patrimonial líquida dos recursos destinados à saúde na data de referência e, portanto, difere do valor acumulado dos aportes efetuados pela compromissária porque reflete também os repasses realizados, os rendimentos auferidos e as demais movimentações do fundo.

15. No tocante aos repasses aos municípios, por meio de nova pesquisa, esta realizada junto ao painel do Fundo Nacional de Saúde, foram identificadas transferências fundo a fundo, oriundas do Fundo Rio Doce, para os 49 municípios abrangidos pelo eixo Saúde, no valor de R$ 562.633.469,40. Desse montante, R$ 314.390.739,59 se referem ao bloco de estruturação da rede de serviços públicos de saúde; R$ 248.242.729,81, ao bloco de manutenção das ações e serviços públicos de saúde.

16. Para estruturar a execução das medidas e responsabilidades, foram editados atos normativos e instrumentos internos voltados à operacionalização das ações, à disciplina dos fluxos de análise dos planos de ação, à aprovação de planos estaduais e municipais e à definição de condicionantes para aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141/2012.

17. Restou evidenciada, ainda, a adoção de medidas concretas de planejamento, como a elaboração e a aprovação de planos de ação em saúde por entes federados, a definição de eixos de atuação e a previsão de iniciativas relacionadas à atenção à saúde, vigilância em saúde, infraestrutura, saúde digital, informação em saúde, educação permanente e fortalecimento da rede pública.

18. O estágio atual do acompanhamento permitiu verificar, sobretudo, a conformação institucional e procedimental necessária à execução do acordo. A realização de fato das ações, a suficiência dos recursos aplicados, **a aderência das iniciativas às necessidades epidemiológicas dos territórios, a tempestividade dos repasses e a efetiva produção de resultados sanitários ainda não compuseram o escopo examinado neste ciclo**.

19. Essa distinção é particularmente importante. O desastre de Fundão não gerou apenas danos imediatos e facilmente identificáveis. Seus efeitos sanitários podem se prolongar no tempo, envolver riscos desconhecidos ou supervenientes e demandar respostas articuladas de assistência, vigilância, promoção, prevenção, pesquisa, informação em saúde e fortalecimento da rede pública. Por isso, o acompanhamento deve ir além da verificação da existência de planos e estruturas, alcançando, nos ciclos subsequentes, a efetiva implementação das ações compromissadas e sua capacidade de responder às necessidades da população atingida.

20. A tabela a seguir sintetiza a situação dos compromissos do acordo:

Tema compromissado no Anexo 8	O que foi realizado	Avaliação
Criação de estrutura financeira para receber e redistribuir os recursos	O Decreto 12.412/2025 instituiu a governança federal dos recursos privados e o Fundo Rio Doce, gerido pelo BNDES, com regras de destinação, transparência, controle e deliberação pelo Comitê do Rio Doce.	Adotado. Há estrutura formal para recebimento, gestão e repasse dos recursos.
Instituição do PES-Rio Doce e de governança própria	Atas registram a instalação dos colegiados em fevereiro de 2025; a reunião tratou da governança, dos recursos e da estrutura CT/CET. A Portaria GM/MS 8.091/2025 detalhou competências, composição e atribuições da Câmara Técnica e do CET.	Adotado. A governança específica prevista no Anexo 8 foi operacionalizada.
Regimentos, diretrizes e fluxo de análise dos planos	As atas indicam aprovação dos regimentos da Câmara Técnica e do CET, discussão de valores por parcela e fluxo de avaliação dos planos. Também foi definido fluxo técnico com recomendações de aprovação, revisão ou reprovação dos planos.	Adotado. Houve normatização interna e fluxo de avaliação.
Planos de ação como condição para execução dos recursos	A Portaria GM/MS 8.118/2025 condicionou os repasses aos municípios à aprovação prévia dos Planos de Ação em Saúde pelas instâncias de governança do Anexo 8.	Adotado. O desenho executório reproduz o modelo pactuado.
Repasses aos 49 municípios, conforme o Apêndice 8.3	O FNS registra repasses fundo a fundo no programa "Recursos oriundos do Fundo Rio Doce", com 49 municípios, valor bruto total de R$ 562,63 milhões, sendo R$ 314,39 milhões em estruturação da rede e R$ 248,24 milhões em manutenção das ações de saúde.	**Execução iniciada**. Há repasses efetivos, mas ainda não correspondem à totalidade do montante de R$ 1,8 bilhão pactuado.
Execução direta do Ministério da Saúde	O Comitê do Rio Doce aprovou projeto de intervenção "Planos de Ação em Saúde do Ministério da Saúde", no valor de R$ 422,4 milhões. Também há referência a projeto de saúde quilombola e povos/comunidades tradicionais no valor de R$ 18,98 milhões.	**Execução iniciada.** Há projetos aprovados, mas ainda aquém dos R$ 815,8 milhões pactuados para o ministério.
Destinação à Fiocruz/Fiotec para estudos e pesquisas	O Anexo 8 previu R$ 300,2 milhões à Fiocruz/Fiotec para análise da situação e demandas de saúde. Rede de Pesquisas em Saúde do Rio Doce, com projeto de R$ 66,8 milhões e repasse destacado pelo BNDES de R$ 22,3 milhões.	**Execução iniciada.** A linha de pesquisa foi iniciada, mas não há evidência de execução integral dos valores pactuados.
Planos estaduais de MG e ES	A ata registra aprovação do Plano de Ação de Minas Gerais pela Resolução 63/2025, com vigência de dois anos, monitoramento pela CT/CET e observância à LC 141/2012. Para o Espírito Santo, a Resolução CET 64/2026 aprovou o Plano de Ação estadual, vigência e monitoramento pela Câmara Técnica e pelo	Adotado. Os dois estados tiveram planos aprovados, embora a execução financeira integral ainda demande acompanhamento.

Tema compromissado no Anexo 8	O que foi realizado	Avaliação
	CET.	
Ações aderentes às linhas do Anexo 8: assistência, vigilância, infraestrutura, gestão, dados, formação e controle social	Os planos de ação trazem diagnóstico situacional, ações previstas e resumo financeiro; há exemplos de ações de APS, vigilância, informatização, equipamentos, infraestrutura, saúde digital e educação permanente.	**Adotado no planejamento.** As ações se enquadram nas linhas amplas do Anexo 8, mas a aderência material dependerá da execução e da comprovação de resultados.
Aplicação obrigatória em ações e serviços públicos de saúde, sem cômputo no piso constitucional	As resoluções e portarias repetem a exigência de aplicação em ASPS, observância da LC 141/2012 e vedação de contabilização no piso do art. 198, § 2º, da Constituição.	**Adotado normativamente.** A regra foi incorporada aos atos de execução.
Transparência e monitoramento público	O BNDES mantém página de transparência com informes, balancetes, relatórios financeiros e projetos aprovados. O portal do Fundo Rio Doce também registra posição financeira, repasses e projetos, inclusive do Anexo 8.	Adotado. Há transparência ativa, embora a conciliação detalhada por anexo e por projeto ainda demande exame técnico.
Constituição do fundo patrimonial perpétuo (R$ 8,4 bilhões)	A instrução não traz informação sobre a constituição do fundo nem sobre a seleção da instituição financeira oficial que fará sua gestão.	Não examinado neste ciclo. Ponto a verificar no próximo.

21. O próximo ciclo de acompanhamento deverá, portanto, verificar, entre outros aspectos, a compatibilidade entre os valores previstos e os efetivamente repassados, a execução física e financeira dos planos aprovados, a correspondência entre as ações realizadas e as necessidades de saúde diagnosticadas, o funcionamento das instâncias de monitoramento, a participação dos conselhos de saúde e a qualidade das informações disponibilizadas à sociedade.

22. Também deverá ser avaliado se os planos de ação estão sendo atualizados quando necessário, se os indicadores de acompanhamento estão se mostrando suficientes para demonstrar resultados e se a aplicação dos recursos observa as restrições previstas no acordo, especialmente a obrigatoriedade de destinação a ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141/2012, e a vedação de contabilização desses valores para fins de cumprimento dos mínimos constitucionais em saúde, previstos no art. 198, § 2º, da CF.

23. Merece atenção, ainda, a operacionalização do fundo patrimonial perpétuo. Assim como ocorre em outros anexos do acordo que preveem mecanismos financeiros de longa duração (os desembolsos do acordo ocorrerão até abril de 2043), a preservação da finalidade permanente desses recursos deverá ser compatibilizada com a necessidade de produzir respostas tempestivas e adequadas aos impactos sanitários do desastre. O tema, por sua relevância e potencial repercussão sobre a sustentabilidade das ações de saúde, deve permanecer no horizonte de fiscalização desta Corte.

24. Ressalto, por fim, que o acompanhamento do eixo Saúde deve manter articulação com os demais processos relativos ao Novo Acordo do Rio Doce, em especial o TC 003.224/2025-2, de modo

a evitar sobreposições desnecessárias e, ao mesmo tempo, assegurar visão integrada de implementação. A especialização temática deste processo não fragmenta a atuação do Tribunal; ao contrário, permite exame mais aprofundado de compromissos específicos, sem prejuízo da compreensão global dos riscos e resultados da reparação.

25. Em síntese, a presente fiscalização evidencia avanço na estruturação formal do Programa Especial de Saúde do Rio Doce, mas também demonstra a necessidade de continuidade do acompanhamento. Esta Corte deverá verificar, no próximo ciclo, se os compromissos pactuados no Anexo 8 estão sendo cumpridos, se os recursos estão sendo aplicados conforme as finalidades acordadas e se as ações planejadas estão produzindo benefícios concretos à população atingida.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2787/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.682/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar as providências iniciais adotadas para implementação das ações do eixo Saúde, previstas no Anexo 8 do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão, também denominado Novo Acordo do Rio Doce,

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 AudSaúde a realizar novo ciclo de acompanhamento para avaliar o cumprimento, pelas partes envolvidas no acordo judicial, das atribuições e das responsabilidades referentes às ações e aos serviços de saúde pública conforme o cronograma, a execução física e financeira, a governança, o controle social e o fundo patrimonial previstos no Anexo 8, de modo a garantir que os benefícios esperados se concretizem para as populações afetadas pela tragédia ambiental;

9.2. informar o teor desta deliberação à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, ao Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e à Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2787-39/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 019.035/2024-1
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Município de Zé Doca/MA.
Responsáveis: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (037.119.523-30); Marcos Vinicius Moura Sampaio (980.234.383-87).
Interessado: Município de Zé Doca/MA (12.122.065/0001-99).
Representação legal: Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares (19.045/OAB-MA), representando Maria Josenilda Cunha Rodrigues e Marcos Vinicius Moura Sampaio; Mayana Júnia Pereira Almeida, representando a Etech Construções Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO À CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO DE PRAÇAS NO MUNICÍPIO DE ZÉ DOCA/MA. JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE APLICAÇÃO DE DESCONTO LINEAR SOBRE O ORÇAMENTO ESTIMADO. OITIVA. EMISSÃO, PELO TRIBUNAL, DE ALERTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO OU DO CONTRATO DECORRENTE. CONTINUIDADE DA CONTRATAÇÃO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM RESPONSÁVEL. REVELIA DE OUTRO. PROCEDÊNCIA. MULTAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução constante da peça 68, que contou com a anuência dos dirigentes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 69 e 70):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas, inicialmente, na Concorrência 18/2024, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA, com valor estimado de R$ 1.916.180,68, destinada à contratação de empresa para a construção e urbanização de praças no município de Zé Doca -MA, por meio do Convênio/MCidades 947858/2023 - Proposta 055461/2023 (peça 6, p. 2).
2. No decorrer do processo, foram tratadas irregularidades também na Concorrência 29/2024, com idêntico objeto, realizada em substituição do certame anterior (peça 29, p. 2).
3. As Concorrências em análise foram regidas pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações

e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o "Licitanet – Licitações eletrônicas" (licitanet.com.br).

4. A Concorrência 29/2024 foi adjudicada e homologada em 29/1/2025 (peça 46), e o Contrato 1.060/2024, dela decorrente, assinado em 14/2/2025 (peça 47), com objeto entregue e pago, conforme informações constantes em resposta à audiência realizada (peça 60, p. 6).

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUST. ORAL?
Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF: 037.119.523-30)	Não há	Não há	Não
Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF: 980.234.383-87)	Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares, Diogo Santos Moraes, Huan Victor dos Remedios Barros e Júlio César de Jesus	Peça 60	Não

HISTÓRICO

5. Tratou, inicialmente, a representação sobre a desclassificação, ocorrida na Concorrência 18/2024, de diversos concorrentes, sem que lhes fosse permitido ajustar suas propostas, oportunidade que teria sido concedida apenas à empresa declarada vencedora da licitação.

6. Por meio do despacho à peça 14, o Ministro-Relator, Jhonatan de Jesus, conheceu da presente representação e determinou a realização da oitiva prévia proposta na instrução inicial à peça 12.

7. Em resposta à oitiva realizada (peça 18), a unidade jurisdicionada informou que as empresas foram desclassificadas, pois estavam em desacordo com o item 10.1 do Edital 18/2024 (peça 6), ou seja, **a manutenção da proporção de desconto para cada item em relação a planilha original da contratação** (desconto linear).

8. A instrução à peça 26 destacou a incoerência entre o critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e a disposição que seria mais adequada ao critério de 'maior desconto', apontando que o desconto linear deve ser evitado em obras ou serviços de engenharia, sendo aplicável apenas em contratações de itens homogêneos e com controle de preços. Ademais, alertou que embora o subitem 10.1 do edital tenha sido incluído para prevenir o jogo de planilha, a Lei 14.133/2021 já possui dispositivos, como os artigos 127 e 128, que mitigam esse problema, reforçando que esse uso não seria a melhor solução para conter esse risco.

9. Na oportunidade, foi verificado que o Contrato 1.028/2024 (peça 21, p. 8 - 13) havia sido firmado, em 22/8/2024, com a Construtora Castelucci Ltda. e, em 21/10/2024, a empresa manifestou o seu interesse na rescisão amigável do contrato (peça 21, p. 16-17), que foi aceita e realizada, em 25/10/2024 (peça 21, p. 21-23).

10. Após a rescisão do contrato, a contratação encontrava-se paralisada aguardando instruções administrativas por parte do gestor da pasta (peça 18, p. 5).

11. Em Despacho à peça 29, o Ministro-Relator, Jhonatan de Jesus, constatou estar em andamento a realização de nova licitação – Concorrência 29/2024, com idêntico objeto, para substituição do certame anterior (peça 29, p. 2), motivo pelo qual indeferiu a medida cautelar proposta, sendo mantida a realização da oitiva e os demais encaminhamentos propostos, visto que o dispositivo editalício questionado havia sido mantido no novo instrumento convocatório, a Concorrência 29/2024.

12. Realizada a análise sobre a manifestação da UJ à oitiva realizada (peça 52), propôs-se a audiência do Secretário de Infraestrutura do Município, Marcos Vinicius Moura Sampaio, que assinou o Edital da Concorrência 29/2024, e do Secretário Municipal de Administração, ordenador de despesa, Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, que homologou a Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2)

e assinou o Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), tendo em vista que:

a) no edital do novo certame (Concorrência 29/2024), mantiveram-se as premissas da licitação anterior, incluindo a exigência constante do item 10.1 (peça 43, p. 11), e que houve a manutenção do padrão de desclassificação das empresas que apresentaram as melhores ofertas (10 das 12 licitantes) (peça 44);

b) o certame foi adjudicado e homologado, em 29/1/2025 (peça 46), com o Contrato 1.060/2024, em andamento desde 14/2/2025 (peça 47), situação que se contrapunha às afirmações feitas pelo procurador da Prefeitura do Município de Zé Doca, que havia se comprometido a realizar os ajustes necessários no novo certame (Concorrência 29/2024), em 14/3/2025 (peça 39), ou seja, a concorrência já estava concluída e o contrato em andamento, quando foram prestadas as informações.

13. A matriz de responsabilização consta como anexo da instrução de peça 52, nas p. 6-7.

14. Em relação ao contrato já em andamento, entendeu-se que não havia nenhuma medida a ser adotada, já que estava praticamente no fim de sua vigência de 90 (noventa) dias (peça 47, p. 5). Uma eventual suspensão do contrato e, consequentemente, da obra, traria muito mais prejuízos do que benefícios, o que vai de encontro ao interesse público.

15. Promovidas as audiências 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.

HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR OU DA UNIDADE TÉCNICA (DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA):

15.1. Pronunciamento da Unidade (peça 53, data: 5/5/2025)

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU AOS RESPONSÁVEIS

15.2. Ao Sr. Marcos Vinicius Moura Sampaio

15.2.1. Comunicação: Ofício 16283/2025-SEPROC, de 21/5/2025 (peça 55)
Data da ciência: 2/6/2025 (peça 57)

15.3. Ao Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa

15.3.1. Comunicação: Ofício 16282/2025-SEPROC, de 21/5/2025 (peça 56)
Data da ciência: não houve (ausente, peça 56)

15.3.2. Comunicação: Ofício 25286/2025-SEPROC, de 8/7/2025 (peça 63)
Data da ciência: não houve (ausente, peça 65)

15.3.3. Comunicação: Ofício 25285/2025-SEPROC, de 8/7/2025 (peça 64)
Data da ciência: 17/7/2025 (peça 66)

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS

PELOS RESPONSÁVEIS

Sr. Marcos Vinicius Moura

EXAME TÉCNICO

I.1 Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura, em resposta ao Ofício 16283/2025-SEPROC (peça 58):

Item 31.1: exigência indevida, constante do item 10.1 (peça 43, p. 11) do Edital da Concorrência 29/2024, de que o licitante vencedor atualizasse a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado

Conduta: assinar o Edital da Concorrência 29/2024, constando o item 10.1 em questão, nos mesmos termos da licitação anterior (peça 43, p. 26).

Razões de justificativa do responsável:

15.4. A defesa argumenta que a exigência de desconto linear proporcional prevista no edital é legítima e visa proteger o erário público, garantindo transparência e isonomia. Essa cláusula foi

inserida para evitar práticas prejudiciais, como o 'jogo de planilhas', que distorce preços unitários e pode gerar prejuízos à Administração Pública. A defesa sustenta que:

a) a cláusula está amparada pela Lei 14.133/2021, que permite à Administração Pública estabelecer critérios objetivos de julgamento;

b) a jurisprudência do TCU reconhece que medidas de mitigação de riscos licitatórios, como essa, são válidas desde que constem expressamente no edital; e

c) a suposta afronta ao art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 não se aplica ao caso concreto, mas apenas exige proporcionalidade entre o desconto ofertado e os itens da planilha, preservando, inclusive, a viabilidade da execução contratual.

15.5. Enfatiza que a responsabilidade atribuída ao Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio, Secretário de Infraestrutura, é indevida, pois:

a) ele não participou da elaboração técnica ou jurídica do edital da Concorrência 29/2024. Essa tarefa foi conduzida pela Comissão Permanente de Licitação, com apoio da Assessoria Jurídica e do Setor de Engenharia;

b) sua assinatura no edital foi meramente formal, como autoridade demandante da contratação, sem qualquer ingerência sobre o conteúdo técnico ou jurídico do documento; e

c) invoca o princípio da confiança legítima nos pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelos órgãos competentes.

15.6. Destaca que o Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio sempre atuou com probidade, boa-fé e zelo pelo interesse público, que não houve lesão ao erário público, sobrepreço ou superfaturamento na execução do contrato e que o objeto da contratação foi regularmente adjudicado e está sendo executado sem questionamentos técnicos ou prejuízos à Administração.

15.7. Por fim, consigna que divergências interpretativas sobre cláusulas editalícias não configuram dolo ou má-fé, sendo matéria sujeita à discricionariedade administrativa

Análise:

16. A defesa apresentada, no que se refere à exigência indevida constante do item 10.1 do Edital, baseia-se nos mesmos argumentos já analisados anteriormente e não trouxe nenhum elemento novo que pudesse alterar o entendimento previamente consolidado. Todos os argumentos apresentados na manifestação do Município de Zé Doca foram devidamente examinados na instrução à peça 26, com fundamento na jurisprudência deste Tribunal. Esse entendimento foi ratificado pelo Ministro Relator do processo, Jhonatan de Jesus (peça 29).

17. No fato demonstrado, inicialmente na Concorrência 18/24, foi identificado um padrão na desclassificação das cinco empresas que apresentaram as melhores ofertas (peça 18), cujos valores variaram entre R$ 1.417.973,70 a R$ 1.475.400,00 (peça 20, p. 11). Esse padrão foi novamente observado na Concorrência 29/2024 (peça 43), com a desclassificação de 10 das 12 licitantes (peça 44, p. 2-3), tendo sido o menor lance no valor de R$ 1.437.135,51, representando um desconto de 25% em relação ao orçamento estimado. No entanto, a empresa sagrada vencedora foi a I L C Branco Almeida, com a proposta de R$ 1.897.000,00, com desconto de apenas 1% do orçamento referencial (peça 45).

18. Diante disso, transcreve-se parte da instrução contida na peça 26, que aborda os pontos levantados pela defesa, conforme segue:

Instrução (peça 26)

(...)

17.Inicialmente, identifica-se uma incoerência entre o critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e a exigência do desconto linear. Nesses casos de desconto linear, o critério de julgamento deveria ser 'maior desconto'.

18.Independente disso, em razão das especificidades do objeto a ser contratado (construção e urbanização de praças), não se vislumbra ser o caso de aplicação do critério de julgamento 'maior desconto' com a aplicação do desconto linear.

19.A jurisprudência do TCU tem se manifestado de forma crítica em relação à adoção do critério de desconto linear em licitações para contratação de obras ou serviços de engenharia, especialmente na

modalidade pregão. O entendimento predominante é que o desconto linear pode levar a uma artificialização dos preços, desconsiderando a estrutura de custos e lucros praticada no mercado, o que não é compatível com os princípios que regem as licitações públicas.

20. Por exemplo, no voto que fundamentou o **Acórdão 809/2017-TCU-Plenário, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler** destacou que a aplicação de um desconto linear sobre todos os itens do orçamento-base não é razoável em licitações do tipo menor preço, pois os preços ofertados deveriam representar os custos e o lucro efetivamente praticados pelas empresas.

21. Embora o desconto linear não seja explicitamente proibido por lei, ele não é considerado adequado ao regime de mercado e à metodologia usual de composição de preços de obras. A jurisprudência sugere, a exemplo do **Acórdão 2907/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro**, que o uso do desconto linear deve ser evitado, a menos que se trate de itens homogêneos e sujeitos a controle de preços, como previsto no art. 9º, § 1º, do Decreto 3.931/2001.

22. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), inclusive, permite a utilização do critério de julgamento de 'maior desconto' para serviços comuns e especiais de engenharia (art. 6º, inciso XXXVIII, 'e'), todavia, conforme a jurisprudência apontada, esse critério é adequado para objetos em que os itens sejam homogêneos e sujeitos a controle de preços. É comum, por exemplo, pregões para registro de preços de serviços de engenharia de manutenção predial em que o critério de julgamento é o maior desconto sobre os valores da tabela Sinapi.

23. Além disso, observa-se que, no caso concreto, a exigência do desconto linear prejudicou claramente a competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa, corolário do princípio da economicidade, com a desclassificação de vários licitantes.

24. A Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA adotou a prática dos descontos homogêneos como uma tentativa de evitar o chamado 'jogo de planilha', conforme consignado no item 10.1 do Edital 18/2024 acima transcrito. Esse fenômeno ocorreria durante os aditamentos contratuais, quando as empresas ajustavam os preços unitários de forma a beneficiar-se indevidamente, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

25. Todavia, a Lei 14.133/2021 traz disposições que mitigam o risco do 'jogo de planilha', não sendo o caso, portanto, de utilização do desconto linear, de forma geral e desarrazoada, para qualquer obra ou serviço de engenharia, o caminho adequado para mitigar esse risco.

26. O art. 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 impõe a necessidade de fixação no edital, no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação de sobrepreço, de critério de aceitabilidade de preços unitários dos itens tidos como relevantes.

27. Além disso, os artigos 127 e 128 da nova lei abordam diretamente a questão dos preços unitários e dos aditamentos contratuais, normatizando o tema de maneira clara e objetiva. O artigo 127 estabelece que, na ausência de preços unitários no contrato, esses devem ser fixados com base na relação entre os valores da proposta e o orçamento-base da Administração, respeitando os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento.

28. O artigo 128, por sua vez, determina que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não pode ser reduzida em favor do contratado devido a aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. Essa disposição visa garantir que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato seja mantido, evitando práticas que possam distorcer os preços e comprometer a execução contratual.

29. Com essas normatizações, a exigência de descontos lineares nas licitações com o intuito exclusivo de evitar o 'jogo de planilha' tornou-se desnecessária, ou pelo menos, de utilização bastante restrita a alguns casos específicos. A nova legislação oferece um arcabouço jurídico claro que permite a administração pública lidar com as questões de preços unitários e aditamentos de forma mais transparente e eficiente, sem recorrer a práticas que possam comprometer a competitividade e a economicidade nos processos licitatórios.

Em conclusão, a evolução normativa trouxe maior clareza e segurança jurídica para os processos licitatórios, eliminando a necessidade de práticas que, embora bem-intencionadas, poderiam

resultar em distorções e prejuízos para a administração pública. A exigência de descontos lineares, para qualquer tipo de obra ou serviço de engenharia, com o objetivo exclusivo de evitar o 'jogo de planilha', portanto, não se alinha com o atual marco legal, sendo considerada uma prática desarrazoada. (grifos acrescidos)

19. Quanto aos argumentos trazidos em defesa da responsabilidade atribuída pela elaboração do edital, tem-se que o Sr. Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), Secretário de Infraestrutura do Município, Portaria de designação 31/2022, foi o único signatário do Edital da Concorrência 29/2024 (peça 43, p. 26), em 25/11/2024.

20. Ao assinar um documento, ainda que outros tivessem o auxiliado na elaboração do documento, é esperado conhecimento pleno sobre o seu conteúdo, especialmente no exercício da função de Secretário de Infraestrutura do Município a que foi designado. Não é admissível a alegação de erro formal.

21. 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. Benjamin Zymler, 2.924/2018-TCU-Plenário, rel. José Mucio Monteiro, e 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Augusto Nardes).

22. 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-se os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

23. No presente caso, há que se ponderar a culpabilidade do gestor. De fato, erros interpretativos sobre cláusulas editalícias ou sobre a nova lei de licitações e contratos, desde que não haja outros elementos que configurem dolo ou má-fé, não vêm sendo motivo de aplicação de sanção por este Tribunal, sendo a ciência a medida cabível nestes casos.

24. Todavia, no caso presente, a conduta do responsável se distanciou daquelas que seriam esperadas 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.

25. Isso porque este Tribunal já havia encaminhado ofício de oitiva prévia, em 11/10/2024, levantado possíveis irregularidades na condução do certame, mesmo assim os gestores deram continuidade ao certame e à celebração do contrato.

26. Depois, o Município, por meio de seu procurador, em resposta à oitiva que já apontava a irregularidade em questão, apresentou informações, em 14/3/2025 (peça 39, p. 9, item 2.7), se comprometendo a realizar os ajustes necessários no novo certame (Concorrência 29/2024), quando, na verdade, o certame já havia sido adjudicado e homologado, em 29/1/2025 (peça 46), com o Contrato 1.060/2024 em andamento desde 14/2/2025 (peça 47).

27. Dessa forma, propõe-se **rejeitar** as razões de justificativas do responsável, mantida a matriz de responsabilização anexada à instrução de peça 52 dos presentes autos, propondo-lhe a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Não foram apresentadas razões de justificativa pelo responsável Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, em resposta ao Ofício 25285/2025-SEPROC.

Item 31.1: exigência indevida, constante do item 10.1 (peça 43, p. 11) do Edital da Concorrência 29/2024, de que o licitante vencedor atualizasse a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado.

Conduta: homologar a Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2) e assinar o Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), dela decorrente.

Análise:

28. Nos processos do TCU, à 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 Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Todavia, na instrução do presente processo de denúncia, foram carreadas provas suficientes que caracterizam a irregularidade objeto da audiência deste responsável, que envolveu a homologação da Concorrência 29/2024 (peça 46, p. 2) e assinatura do Contrato 1.060/2024 (peça 47, p. 11), contendo exigência indevida, constante do item 10.1 do edital, que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, de forma incompatível com o critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e com as especificidades do objeto a ser contratado, da forma já abordada nos itens 16 e 17 acima.

30. No caso em análise, ao optar por 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'.

31. Conforme analisado anteriormente para o outro responsável (item 19), a conduta configura erro grosseiro para fins de aplicação do poder sancionatório do TCU, em consonância com o disposto nos arts. 22 e 28 da LINDB.

32. Diante do exposto, o Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa deve ser considerado **revel**, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

33. Considerando a proposta de **revelia** do responsável, mantém-se a matriz de responsabilização anexada à instrução de peça 52 dos presentes autos.

Análise da Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória e Avaliação da Prescrição Intercorrente

34. Em relação à prescrição, considerando o disposto nos arts. 4º e 5º da Resolução - TCU 344/2022, identifica-se os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção:

Evento processual		Data	Peça(s)
a	Recebimento da Representação (art. 4º, inciso III)	16/8/2024	1
b	Pronunciamento da Unidade (Audiência) (art. 5º, inciso I)	5/5/2025	53

35. Em conformidade com o art. 8º da Resolução-TCU 344/2022, verifica-se que não houve a prescrição. Não transcorreu o prazo de cinco anos entre os marcos interruptivos (prescrição quinquenal), nem o transcurso de prazo superior a três anos entre os eventos interruptivos, o que afasta a ocorrência da prescrição intercorrente, mantendo-se, assim, a pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

CONCLUSÃO

36. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

37. No **mérito**, considerar a presente representação **procedente**, com proposta de **ciência** para a Unidade Jurisdicionada.

38. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas do responsável Sr. Marcos Vinícius Moura Sampaio, assim como a **revelia** do Sr. Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa,

deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 52 dos presentes autos, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

39. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

40. Não houve pedido de ingresso aos autos.

41. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

42. Não houve pedido de sustentação oral.

43. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

44.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

44.3. **considerar revel** o responsável Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), em relação ao item 31.1 da audiência;

44.4. aplicar individualmente aos responsáveis Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30) e Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

44.5. **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

44.6. **autorizar** também, 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;

44.7. dar **ciência** à Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas nas Concorrências 18/2024 e 29/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) exigência indevida constante do item 10.1 do edital, para que o licitante vencedor atualize a sua proposta ao seu último lance com os descontos ofertados de forma homogênea, mantendo-se a proporção de desconto para cada item em relação à planilha original da licitação, o que resultou na desclassificação de vários licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade, em razão do critério de julgamento 'menor preço' adotado no certame e das especificidades do objeto a ser contratado, em afronta ao art. 5º e 59, § 3º, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 809/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler, e 2907/2012-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Mucio Monteiro;

44.8. **informar** à Prefeitura Municipal de Zé Doca - MA 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;

44.9. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (CPF 037.119.523-30) e Marcos Vinicius Moura Sampaio (CPF 980.234.383-87), bem como aos seus respectivos representantes legais."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada por licitante acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 18/2024, promovida pelo Município de Zé Doca/MA e destinada à contratação de empresa para construção e urbanização de praças, com recursos provenientes do Convênio/MCidades 947858/2023 e valor estimado de R$ 1.916.180,68.

2. A representante alegou, em síntese, que diversos licitantes foram desclassificados sem que lhes fosse concedida oportunidade para ajustar suas propostas, providência que teria sido facultada somente à empresa declarada vencedora do certame.
3. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), diante da ausência de elementos suficientes para concluir pela presença dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar, propôs a oitiva prévia do município, encaminhamento por mim autorizado no despacho de peça 14.
4. Em sua resposta, o ente informou que cinco empresas foram desclassificadas por não terem encaminhado, no prazo concedido, propostas adequadas aos respectivos lances, o que seria em desacordo com o subitem 10.1 do edital — que previa a atualização da proposta mediante aplicação homogênea de desconto a cada item da planilha original. Acrescentou que o contrato decorrente do certame havia sido rescindido amigavelmente antes do início de sua execução.
5. Ao examinar a manifestação, a unidade técnica, ao identificar possível incongruência entre o referido dispositivo editalício e o critério de julgamento pelo menor preço, considerou insuficiente a justificativa de que a regra se destinaria a prevenir o "jogo de planilha". Diante disso, propôs a concessão de medida cautelar, a oitiva do município e a solicitação de comentários do gestor para fins de construção participativa da deliberação.
6. Ao apreciar a proposta, constatei que a municipalidade havia iniciado a Concorrência 29/2024, destinada à contratação do mesmo objeto. Diante da inexistência de risco de contratação imediata naquele momento, indeferi a medida cautelar, conforme o despacho de 2/12/2024 (peça 29). Considerando, contudo, que a exigência questionada havia sido reproduzida no novo edital, autorizei a oitiva de Zé Doca e alertei os responsáveis pela licitação quanto à possibilidade de adoção de medidas corretivas pelo Tribunal caso a falha não fosse elidida.
7. Em resposta, o ente defendeu a regularidade da exigência e afirmou que promoveria os ajustes eventualmente necessários na Concorrência 29/2024. A AudContratações constatou, entretanto, que, àquela altura, o certame já havia sido homologado e o respectivo contrato celebrado, sem que a regra questionada tivesse sido afastada.
8. Diante desses elementos, a unidade técnica promoveu a audiência dos gestores responsáveis e, considerando a proximidade do término da vigência do ajuste e os possíveis prejuízos decorrentes de eventual paralisação dos serviços, entendeu impertinente a adoção de medida destinada a interromper sua execução: enquanto um deles teve suas razões de justificativa rejeitadas, o outro não se manifestou, mesmo regularmente citado.
9. Assim, propõe seja a representação considerada procedente, aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a cada um dos responsáveis e dada ciência ao município acerca da irregularidade constatada.
10. Apresentado o resumo dos fatos, passo ao exame da matéria.
11. No mérito, acolho a proposta da AudContratações e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

12. A controvérsia central diz respeito à regra constante do subitem 10.1 dos editais das Concorrências 18/2024 e 29/2024, que exigia a aplicação homogênea de desconto aos diversos itens da planilha orçamentária. A exigência não se adequava às características do objeto, consistente em obras de construção e urbanização de praças, e restringia a formulação das propostas pelos licitantes, em prejuízo aos princípios da competitividade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Tampouco encontra respaldo no art. 59 da mesma lei. Nos termos do § 3º desse dispositivo, nas obras e serviços de engenharia, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, devem ser considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global fixado no edital. A legislação permite, portanto, o controle dos preços unitários relevantes sem exigir que a redução do valor global da proposta seja reproduzida, no mesmo percentual, em todos os itens da planilha.
13. Também não prospera a justificativa de que a medida seria necessária para prevenir o "jogo de planilha", uma vez que a própria Lei 14.133/2021 contém mecanismos destinados a mitigar esse risco, a exemplo dos arts. 127 e 128. Ademais, ainda sob a legislação anterior, a jurisprudência deste Tribunal já censurava a imposição indiscriminada de desconto único ou linear sobre os preços unitários, a exemplo dos Acórdãos 2.304/2009, 326/2010 e 2.907/2012, todos do Plenário.
14. Os efeitos restritivos da regra, aliás, foram reconhecidos pelo próprio município em sua primeira manifestação nestes autos, ao informar que sua aplicação resultara na desclassificação das cinco propostas mais bem classificadas na Concorrência 18/2024. A restrição à competitividade voltou a se manifestar na seguinte, em que foram afastadas dez propostas — a menor delas no valor de R$ 1.437.135,51, enquanto a contratação foi efetivada por R$ 1.897.000,00; as inúmeras desclassificações fundamentadas na regra, em ambas as licitações, evidenciam que não se tratou de impropriedade meramente formal.
15. Nesse contexto, no despacho de peça 29, de 2/12/2024, determinei a oitiva Zé Doca/MA sobre a manutenção da cláusula na Concorrência 29/2024 e alertei os responsáveis de que, se a falha não fosse afastada, o Tribunal poderia determinar as medidas necessárias à sua correção, inclusive anular a licitação ou eventual contrato dela decorrente. Em 24/2/2025, o município compareceu aos autos e solicitou prorrogação do prazo para resposta, circunstância que evidencia sua inequívoca ciência acerca da controvérsia.
16. Em 14/3/2025, portanto, afirmou que promoveria os ajustes caso se fizessem necessários. Tal manifestação, contudo, mostrou-se incompatível com a situação concreta então existente pois o certame havia sido homologado, em 29/1/2025, e o contrato dele decorrente celebrado em 14/2/2025. A contratação claramente havia prosseguido sem o afastamento da irregularidade apontada, circunstância que motivou a audiência dos responsáveis.
17. As condutas dos gestores foram devidamente individualizadas: Marcos Vinícius Moura Sampaio, secretário de Infraestrutura, subscreveu o edital da Concorrência 29/2024; e Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, secretário municipal de Administração e ordenador de despesas, homologou o resultado do certame e firmou o Contrato 1.060/2024, deixando claro haverem atuado em etapas decisivas do procedimento, contribuindo para a produção ou consolidação dos efeitos da irregularidade.
18. Marcos Sampaio sustenta, em suas razões de justificativa, a legalidade da exigência de desconto linear e busca afastar sua responsabilidade sob o argumento de que sua participação na elaboração do edital teria sido meramente formal porquanto os aspectos técnicos e jurídicos do instrumento convocatório teriam sido examinados pelos setores competentes.
19. Quanto ao primeiro argumento, pelas razões já expostas, a exigência de desconto linear não encontra amparo na disciplina aplicável ao certame. Como visto, sua aplicação repercutiu negativamente nos resultados de ambas as licitações, com a desclassificação de diversas propostas.
20. Em relação à sua atuação, a subscrição do edital implicou a chancela de seu conteúdo, não sendo possível, dessa forma, atribuir caráter meramente protocolar à sua participação. Assume especial relevância o fato de a exigência ter sido mantida no novo edital, apesar dos efeitos negativos que sua

aplicação já havia produzido na Concorrência 18/2024 e de haver apuração em curso neste Tribunal acerca da regularidade da referida licitação. A existência de manifestações técnicas ou jurídicas prévias não é suficiente, por si só, para afastá-lo da responsabilidade por ato que lhe competia praticar, especialmente diante das circunstâncias concretas que recomendavam maior cautela na reprodução da regra no novo certame.

21. Já Francisco de Sousa, regularmente chamado em audiência, não se manifestou, e o processo, assim, prosseguiu à revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Sua responsabilidade, contudo, decorre dos elementos objetivos constantes dos autos e dos atos que praticou, e não da ausência de defesa. Na condição de secretário de Administração e ordenador de despesas, homologou a Concorrência 29/2024 e, posteriormente, celebrou o respectivo contrato. Quando praticou esses atos, a aplicação da regra questionada já havia resultado na desclassificação de dez propostas no próprio certame. Diante de resultado dessa magnitude, incumbia-lhe, antes de homologar a licitação e celebrar o ajuste, certificar-se da regularidade do procedimento e das causas que haviam levado ao afastamento de número tão expressivo de licitantes. Ao dar seguimento à contratação sem que a irregularidade fosse afastada, contribuiu para consolidar os efeitos produzidos pela cláusula.
22. Saliento que, apesar da mudança na chefia do Poder Executivo local, com a posse de nova prefeita no curso do procedimento licitatório, ambos os responsáveis permaneceram no exercício de suas funções na Administração municipal. Essa continuidade funcional ao longo das duas gestões reforça a conclusão de que deles se exigia especial atenção aos antecedentes da contratação e aos resultados produzidos pelos procedimentos licitatórios destinados ao mesmo objeto.
23. Dessa forma, acompanho a unidade técnica quanto à caracterização de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A reprovação não decorre da mera posição funcional ocupada pelos responsáveis ou, isoladamente, dos atos a eles imputados, mas das circunstâncias concretas em que foram praticados. A cláusula questionada já havia produzido numerosas desclassificações na Concorrência 18/2024 e foi reproduzida na subsequente, quando dez propostas foram afastadas por sua aplicação. Nesse contexto, tanto a manutenção da exigência no novo edital quanto a posterior homologação do certame e a celebração do contrato revelam diante dos resultados produzidos pela cláusula, consideradas as incumbências de cada responsável, grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública.
24. Verifico, contudo, diferença no grau de reprovabilidade das condutas. Sampaio subscreveu o edital que reproduziu a exigência questionada, contribuindo para que a irregularidade voltasse a produzir efeitos na nova licitação; Sousa, por sua vez, atuou em momento posterior, quando a aplicação concreta da regra já havia resultado na desclassificação de dez propostas. Esse resultado, por sua expressividade, constituía circunstância que reclamava especial cautela antes da homologação do certame, sobretudo de quem, na condição de ordenador de despesas, viria a celebrar o ajuste. Ainda assim, homologou o resultado e celebrou o respectivo contrato, praticando atos que consolidaram o resultado da licitação e viabilizaram a contratação. Sua atuação apresenta, assim, maior gravidade e desvalor, circunstância a ser repercutida na dosimetria da sanção.
25. Quanto ao ajuste decorrente da Concorrência 29/2024, tendo em vista que o objeto já foi executado e pago, não se mostra pertinente, neste momento, a adoção de outras medidas corretivas em relação à contratação.
26. Desse modo, acolhendo o encaminhamento sugerido pela AudContratações, proponho considerar procedente a presente representação e aplicar aos gestores a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 para Marcos Vinicius Moura Sampaio e de R$ 15.000,00 para Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa, consideradas, na individualização das sanções, a gravidade de cada ação, as circunstâncias em que foi praticada e a repercussão sobre o resultado do certame. Julgo pertinente, ainda, dar ciência ao município da irregularidade.

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 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2788/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.035/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Município de Zé Doca/MA (12.122.065/0001-99).
3.1. Responsáveis: Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa (037.119.523-30); Marcos Vinicius Moura Sampaio (980.234.383-87).
4. Órgão/Entidade: Município de Zé Doca/MA.
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: Steverson Marcus Salgado Meireles Linhares (19.045/OAB-MA), representando Maria Josenilda Cunha Rodrigues e Marcos Vinicius Moura Sampaio; Mayana Júnia Pereira Almeida, representando a Etech Construções Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas Concorrências 18/2024 e 29/2024, promovidas pelo Município de Zé Doca/MA,

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

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

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Marcos Vinicius Moura Sampaio;

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	**Valor (R$)**
Marcos Vinicius Moura Sampaio	10.000,00
Francisco Van Hallen Lucas Maciel de Sousa	15.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no inciso II do art. 28 da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das respectivas dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais, incidindo sobre cada parcela atualizada monetariamente os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis;

9.6. dar ciência ao Município de Zé Doca/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada nas duas concorrências para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) exigência, prevista no subitem 10.1 de ambos os editais, de aplicação homogênea da redução decorrente do último lance a todos os itens da planilha, regra que, além de não se mostrar compatível com o critério de julgamento adotado nos certames e com as especificidades do objeto, resultou na desclassificação de diversas licitantes, com prejuízo à competitividade e à busca da

proposta mais vantajosa, em afronta aos arts. 5º e 59, § 3º, da Lei 14.133/2021;

9.7. informar o teor desta deliberação aos responsáveis, ao Município de Zé Doca/MA e à empresa representante.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2788-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 ___ – Plenário
TC 021.300/2025-9
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal
Responsável: Thiago Felix de Souza (014.137.631-70)
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04)
Representação legal: Errina Kesya Coelho de Oliveira (27824/OAB-MA), representando Thiago Felix de Souza.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONOMICA FEDERAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peças 171-174):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Thiago Felix de Souza, em razão de irregularidades identificadas em comandos efetuados no SISET, em concessão de créditos consignados, com possível ocorrência de conflito de interesses, e na abertura, transferência e movimentação de contas, vinculadas a esses créditos, no

âmbito da Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

HISTÓRICO

2. Em 15/7/2025, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 138). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1647/2025.

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:

Irregularidades na movimentação de contas poupanças sociais digitais, decorrente de comandos realizados no SISET, com a utilização de dados não fidedignos para alteração de dados cadastrais, sem a devida identificação e autorização dos clientes, além da operacionalização de abertura e transferências de contas, que posteriormente seriam favorecidas com valores oriundos de créditos consignados fraudulentos também realizados pelo arrolado.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 140), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 124.095,36, imputando responsabilidade a Thiago Felix de Souza, ASSISTENTE DE VAREJO, no período de 23/5/2022 a 9/1/2023, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 10/10/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 144), 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 145 e 146).

7. Em 24/10/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 147).

8. Na instrução inicial (peça 151), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, decorrente de operações e movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, na Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 35, 36, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 63, 64, 65, 73, 74, 76, 77, 78, 88, 89, 90, 91, 92, 94 e 95.

8.1.2. Normas infringidas: RH 200 - Código de Conduta da Caixa Versão 011 - Vigência 06/04/2022 até os dias atuais 6.1 Anexo I - Código de Conduta da Caixa 6.1.1 Normas 6.1.1.1 Disposições Preliminares 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.4, 6.1.1.1.5; CO020 Apenso C v105 a v109 - poupança social digital Caixa 4 procedimentos 4.3.1 identificação do cliente 4.3.1: 4.3.1.1.1; 4.3.1.1.2; 4.3.2 atendimento ao cliente titular de poupança social digital Caixa com identificação digital não validada, 4.2.1: CO055 v238 e v243 - credito consignado Caixa 3.2 exigências 3.2.5.2 aposentados e pensionistas - convenente INSS -10605 (...) 4.2.18 montagem de dossiê 4.2.18.1. CO020 v113 - contas de depósito pessoa física 4.3 abertura 4.3.1.1.1.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Thiago Felix de Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/5/2022	600,00
30/5/2022	599,99
30/5/2022	670,00

30/5/2022	1.200,00
17/1/2023	88.398,12
31/1/2023	15.407,67
31/1/2023	17.219,58

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. **Responsável**: Thiago Felix de Souza.

8.2.2.1. **Conduta:** realizar operações e movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, na Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a realização de operações financeiras irregulares e/ou fraudulentas resultou 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, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 152), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Thiago Felix de Souza - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 2256/2026 – Seproc (peça 156) Data da Expedição: 4/2/2026 Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peças 161 e 158) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 153).
Comunicação: Ofício 2257/2026 – Seproc (peça 155) Data da Expedição: 4/2/2026 Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peças 160 e 157) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 153).
Comunicação: Ofício 2258/2026 – Seproc (peça 154) Data da Expedição: 4/2/2026 Data da Ciência: **23/2/2026** (peça 159) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 153). Fim do prazo para a defesa: 10/3/2026
Comunicação: Ofício 12417/2026 – Seproc (peça 165) Data da Expedição: 14/4/2026 Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 167) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 164). Fim do prazo para a defesa: 11/5/2026
Comunicação: Ofício 13168/2026 – Seproc (peça 166)

Data da Expedição: 14/4/2026
Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 168)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 164).

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 170), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Thiago Felix de Souza 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 da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 2/12/2022, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Thiago Felix de Souza, por meio do ofício acostado à peça 124, recebido em 21/9/2023, conforme AR (peça 133).

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$ 129.875,84, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.
16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.
17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.
18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à

análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	**Data**	**Documento**	**Resolução 344**	**Efeito**
1	2/12/2022	Comunicação de fato irregular pelo Gerente Geral da Agência Shopping da Ilha/MA à Corregedoria, relatando contestação de crédito consignado por Plinio Sergio Carvalho Fortes (peça 58, p. 1)	Art. 4º, IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	30/3/2023	Portaria 50392/2023 – Instauração do Processo Disciplinar e Civil MA.2080.2023.C.500132 (peça 54, p. 1)	Art. 5°, II Art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	11/4/2023	Notificação ao arrolado Thiago Felix de Souza sobre instauração do processo disciplinar (peça 82, p. 1; peça 84, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	18/4/2023	Oitiva do arrolado Thiago Felix de Souza (peça 85, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
5	19/5/2023	Notificação de abertura de prazo para defesa escrita (peça 100, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
6	2/6/2023	Prorrogação do prazo para apresentação de defesa (peça 102, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	21/6/2023	Notificação de data de julgamento do processo disciplinar (peça 105, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
8	4/7/2023	Resolução CDR/BR - Turma 1 - 0030/2023 – Julgamento em 1ª instância, aplicação de penalidade de rescisão por justa causa e imputação de débito (peça 108, p. 1-5)	Art. 5º, II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	6/7/2023	Notificação de decisão e abertura de prazo para recurso (peça 110, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
10	14/8/2023	Notificação de julgamento em 2ª instância (peça 117, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
11	24/8/2023	Resolução CDR/BR - Turma 2 - 0051/2023 – Julgamento em 2ª instância, manutenção da penalidade e imputação de débito (peça 123, p. 1-5)	Art. 5º, II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

12	31/8/2023	Notificação de cobrança extrajudicial do débito imputado (peça 124, p. 1)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
13	15/7/2025	Despacho autorizador de instauração da Tomada de Contas Especial (peça 138, p. 1)	Art. 5º, II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
14	12/8/2025	Relatório do Tomador de Contas Especial – detalhamento das irregularidades, quantificação do dano e medidas adotadas (peça 140, p. 1-15)	Art. 5º, II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
15	24/10/2025	Processo autuado no TCU	Art. 5º, II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Thiago Felix de Souza

24. O responsável Thiago Felix de Souza apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

25. **Argumento 1 (peça 162):**

25.1. Em sua defesa, o responsável destaca que os fatos objeto da apuração também foram analisados em outras esferas institucionais, inclusive no âmbito penal, onde foi formalizado Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Ressalta que, mesmo durante as investigações, não foram identificados indícios de enriquecimento ilícito ou obtenção de vantagem pessoal por parte do manifestante (peça 162, p. 1).

26. **Análise do argumento 1:**

26.1. A ausência de enriquecimento ilícito ou de vantagem pessoal não é, por si só, suficiente para afastar a responsabilização administrativa ou civil, especialmente quando há descumprimento de normas internas, prejuízo ao erário e nexo causal entre a conduta e o dano.

26.2. Também, não obsta a atuação do TCU nas matérias de sua competência o trâmite no âmbito do Poder Judiciário de ação penal ou civil versando sobre o mesmo assunto e tendo por objeto idênticas responsabilidades, dado o princípio da independência das instâncias (Acórdão 10042/2015-Segunda-Câmara-Ministro Marcos Bemquerer). 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 6903/2018-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes). Enfim, apenas a sentença proferida em juízo penal que decida

pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa (Acórdão 782/2021-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). Além disso, a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 2367/2015-Plenário-Relator Ministro Benjamin Zymler).

26.3. No caso concreto, o Conselho Disciplinar da Caixa Econômica Federal analisou expressamente a defesa relativa à ausência de dolo, enriquecimento ilícito ou obtenção de vantagem pessoal. As decisões administrativas (primeiro e segundo julgamentos) consignaram que, embora o responsável alegue ter agido sem dolo e sem benefício próprio, a materialidade das condutas, o descumprimento reiterado de normativos internos e o nexo causal com o prejuízo apurado são suficientes para caracterizar infração grave e ensejar a responsabilização disciplinar e civil (peça 108, p. 2-4; peça 123, p. 2-4). O Conselho também destacou que cobranças gerenciais, excesso de serviço e ausência de treinamento específico não justificam a inobservância dos normativos internos, especialmente em operações sensíveis como as apuradas (peça 123, p. 3).

26.4. Portanto, a linha de defesa baseada na ausência de enriquecimento ilícito, vantagem pessoal ou acordo penal não merece acolhida.

27. **Argumento 2 (peça 162):**

27.1. O responsável contextualiza que exercia suas funções em ambiente de elevada demanda de atendimento ao público, com intenso fluxo de clientes, muitos em situações financeiras sensíveis, o que exigia respostas rápidas e resoluções imediatas. Afirma que havia pressão institucional e hierárquica relacionada ao cumprimento de metas operacionais e comerciais, circunstâncias que exigiam elevado nível de produtividade e eficiência no atendimento. Argumenta que as irregularidades apontadas devem ser analisadas dentro desse contexto organizacional e operacional, no qual buscava conciliar o melhor atendimento possível aos clientes com o cumprimento das metas institucionais, sem que isso resultasse em qualquer benefício pessoal (peça 162, p. 1-2).

28. **Análise do argumento 2:**

28.1. A existência de pressão institucional, sobrecarga de trabalho ou exigência de metas não afasta, por si só, a responsabilidade do agente por descumprimento de normas, especialmente quando não demonstrado qualquer evento que pudesse afastar a reprovabilidade da conduta.

28.2. No caso específico, o Conselho Disciplinar da Caixa Econômica Federal analisou expressamente essa linha de defesa. As decisões administrativas (primeiro e segundo julgamentos) consignaram que cobranças gerenciais, excesso de serviço e ausência de treinamento específico não justificam a inobservância dos normativos internos, especialmente em operações sensíveis como as apuradas. O Conselho destacou que a identificação do cliente e a análise documental são procedimentos de segurança bancária básicos e que a inobservância desses procedimentos, ainda que sob pressão por metas, não exime o agente de responsabilidade (peça 123, p. 3).

28.3. A Caixa Econômica Federal identificou que Thiago Felix de Souza, então empregado na Agência Shopping da Ilha/MA, utilizando sua credencial funcional, efetuou comandos de alteração de dados cadastrais e de usuários no SISET, autorizou saques e operacionalizou a abertura e transferência de contas sociais digitais, sem a presença física dos clientes e sem a coleta e digitalização da documentação obrigatória (MO38343). As operações foram realizadas, em grande parte, para CPFs de pessoas residentes em outros estados, sem vínculo com a agência, e sem comprovação de atendimento presencial. Além disso, o responsável realizou a contratação de créditos consignados em nome de terceiros, creditando valores em contas abertas de forma irregular, que posteriormente foram objeto de contestação pelos verdadeiros titulares (peça 97, p. 5-13, 15-18, 28-29; peça 140, p. 3, 8-11).

28.4. Os comandos realizados pelo responsável no SISET permitiram a movimentação indevida de recursos das contas sociais digitais, viabilizando transferências, saques e pagamentos não autorizados pelos titulares. As investigações demonstraram que, após os comandos efetuados pelo responsável, ocorreram movimentações financeiras fraudulentas, resultando em prejuízo à Caixa, reconhecido e quantificado no processo. O conjunto probatório, incluindo relatórios sistêmicos,

imagens de CFTV e dossiês de contestação, comprova que as condutas do responsável foram determinantes para a ocorrência do dano (peça 97, p. 28-29; peça 140, p. 3, 8-11).

28.5. Portanto, a linha de defesa baseada no contexto de pressão institucional, sobrecarga de trabalho e busca por metas não prospera.

29. **Argumento 3 (peça 162):**

29.1. O responsável requer a disponibilização da memória de cálculo detalhada do débito, com discriminação das operações consideradas para sua composição, bem como os critérios utilizados para atualização monetária do montante indicado. Solicita acesso integral aos documentos técnicos utilizados na apuração do débito, inclusive planilhas, relatórios de auditoria e demais elementos que fundamentaram a quantificação do valor apontado nos autos, para permitir adequada verificação da correção do valor apresentado (peça 162, p. 2).

30. **Análise do argumento 3:**

30.1. O direito de acesso aos documentos técnicos que embasaram a apuração foi franqueado ao responsável tanto na fase interna quanto nesta fase, com a sua citação.

30.2. Observa-se que o Relatório Conclusivo da Caixa, no qual respaldou as decisões do Conselho Disciplinar da Caixa Econômica Federal, detalhou a origem do débito, relacionando os contratos, operações e valores contestados, bem como os documentos e relatórios utilizados na apuração (peça 97, p. 28-29; peça 108, p. 4; peça 123, p. 4).

30.3. O relatório conclusivo e as decisões do Conselho apresentam quadro-síntese com a discriminação dos contratos e valores, além de referência expressa aos documentos e sistemas consultados (SISET, SIVIR, SIAPX, entre outros). Ademais, consta nos autos que o responsável foi notificado, teve acesso ao processo disciplinar e foi oportunizado a apresentar defesa e requerer diligências (peça 97, p. 1; peça 108, p. 2; peça 123, p. 2).

31. No Relatório Conclusivo, as provas das irregularidades estão materializadas pelos seguintes documentos:

a) Relatórios Sistêmicos de Comandos no SISET – com relação detalhada dos comandos realizados pela credencial do responsável no SISET, incluindo datas, horários, IPs, CPFs e tipos de operação (ex: “Altera_Usuário”, “Autoriza_Saque”). Na peça 97, p. 5-8, encontram-se tabelas e quadros com datas, horários, CPFs, tipos de comando e UF de residência dos clientes. - p. 28-29: Referência à análise dos comandos e sua relação direta com as fraudes.

b) Imagens de CFTV - Frames de imagens de CFTV da agência, demonstrando que, nos horários dos comandos, não havia atendimento presencial de clientes. Na peça 97, p. 5-7, há a reprodução de imagens e referência à documentação anexada, com descrição dos frames e horários. Na página 6, nota-se a figura de THIAGO no momento do comando ‘Altera_Usuário’ no SISET... sem a presença do cliente.” Na página 7, verifica-se o registro de que o fato dos comandos terem sido realizados na Agência Shopping da Ilha/MA, e ambos os saques realizados no mesmo terminal de autoatendimento de uma Agência localizada no Distrito Federal, em intervalos de tempo incompatíveis com a distância a ser percorrida entre as agências, por si só já indicaria suspeita.

c) Dossiês de Contestação dos Clientes – O relatório conclusivo indica como prova dossiês de contestação realizados pelos clientes vítimas dos fatos irregulares, contendo boletins de ocorrência, extratos, documentos de identificação e comunicações de contestação. Na peça 97, p. 15-16, há citação dos dossiês de contestação de Plinio Sergio Carvalho Fortes e Maria da Conceição Castro da Silva, com referência aos documentos analisados. Na página p. 16 do relatório consta que foram disponibilizadas pela Agência Shopping da Ilha/MA, telas do SIAPX referente às contratações de consignados, documentação utilizada na abertura e transferência das contas, além dos dossiês de contestação realizados pelos clientes vítimas dos fatos irregulares, que demonstram a participação de THIAGO nas ocorrências.

d) Relatórios de Movimentação Financeira (PIX, TEV, Saques) - Relatórios de movimentação financeira das contas envolvidas, detalhando transferências via PIX, TEV, saques em ATM e pagamentos, com identificação dos beneficiários e valores. N**o relatório conclusivo, peça 97,**

p. 20-21, indicam-se tabelas detalhando as transferências realizadas após o recebimento dos créditos consignados nas contas de Plinio e Maria da Conceição, com identificação dos destinatários e valores. Na página 21 exemplifica-se que os clientes Germano Ferreira Carvalho e Maria Celeste Silva, foram credores de valores originados nas contratações fraudulentas contestadas pelos clientes Plínio e Conceição.

e) Documentação de Abertura e Transferência de Contas - documentos utilizados para abertura e transferência de contas, incluindo fichas autógrafos, RGs, comprovantes de residência, com análise de divergências e indícios de fraude. No relatório conclusivo, peça 97, p. 18-19, consta análise dos comprovantes de residência e RGs utilizados na abertura e transferência das contas de Plinio e Maria da Conceição, com destaque para as divergências e similaridades suspeitas. Na página 19, registra-se que "o comprovante de residência utilizado para a transferência da conta do cliente Plinio, possui dados idênticos ao comprovante utilizado na abertura da conta de Conceição..."

31.1. Não há, nos julgados do Conselho Disciplinar, registro de negativa de acesso à memória de cálculo ou aos documentos técnicos. Ao contrário, as decisões indicam que o processo foi instruído com os elementos necessários e que o responsável teve ciência dos fundamentos e dos valores imputados, inclusive com detalhamento dos contratos, operações e datas (peça 97, p. 28-29).

31.2. Destaca-se que na fase externa o responsável foi regularmente citado, conforme registrado nos autos, e teve pleno acesso ao inteiro teor do processo, incluindo os documentos, relatórios, planilhas e peças técnicas que fundamentaram a apuração das irregularidades e a quantificação do débito (peça 162, p. 1-2). Nesse contexto, o responsável teve a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa, podendo, inclusive, questionar ou contestar qualquer documento, informação ou critério utilizado na apuração do débito e na demonstração das irregularidades a ele atribuídas.

31.3. Portanto, restam atendidos os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, não havendo prejuízo ao responsável quanto ao acesso à memória de cálculo ou aos documentos técnicos que embasaram a apuração das irregularidades e do débito.

32. **Argumento 4 (peça 162):**

32.1. Defende que a responsabilização em processos de Tomada de Contas Especial exige demonstração clara da conduta atribuída ao agente, do dano apontado e do respectivo nexo causal entre ambos. Argumenta que a imputação de débito não pode ocorrer de forma genérica, devendo a Administração demonstrar objetivamente a participação efetiva do responsável na ocorrência do dano, observando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação (peça 162, p. 2-3).

33. **Análise do argumento 4:**

33.1. O Conselho Disciplinar da Caixa Econômica Federal enfrentou expressamente essa linha de argumentação. O relatório conclusivo e as decisões administrativas detalharam, de forma individualizada, as condutas atribuídas ao responsável, os contratos e operações contestadas, os valores envolvidos e o nexo causal entre as ações do agente e o prejuízo apurado (peça 97, p. 28-29; peça 108, p. 3-4; peça 123, p. 3-4). Foram apresentados quadros-síntese com a discriminação dos contratos, operações, datas e valores, além de referência aos documentos e sistemas utilizados na apuração (SISET, SIVIR, SIAPX, entre outros).

33.2. O Conselho Disciplinar também fundamentou a responsabilização com base em elementos objetivos, como relatórios sistêmicos, imagens de CFTV, registros de movimentação financeira e depoimentos, demonstrando o nexo entre as condutas do responsável e o dano causado à Caixa. Ademais, as decisões administrativas destacaram que a materialidade das infrações, o descumprimento dos normativos internos e o prejuízo efetivamente apurado foram devidamente demonstrados, afastando a alegação de imputação genérica ou desprovida de fundamentação.

33.3. No âmbito do Tribunal, o responsável foi citado pela irregularidade 1 (desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, decorrente de operações e movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, na Agência Shopping da Ilha/MA) e pela conduta (realizar operações e movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, na Agência Shopping da Ilha/MA).

33.4. O nexo de causalidade estabelece-se entre a realização de operações financeiras irregulares e/ou fraudulentas que resultou em dano ao erário, informações consolidadas no item 6.3.1 do relatório conclusivo (peça 97, p. 28), que apresenta a tabela de quantificação do prejuízo, conforme quadro abaixo:

Data do Débito	**Valor (R$)**	**Conta/Contrato**	**Cliente**	**Descrição/Origem do Débito**
30/05/2022	600,00	3880.1288.000933701636-8	Henrique dos Santos Frontezch Barroso	Envio PIX fraudulento
30/05/2022	599,99	3880.1288.000933701636-8	Henrique dos Santos Frontezch Barroso	Envio PIX fraudulento
30/05/2022	670,00	3880.1288.000933701636-8	Henrique dos Santos Frontezch Barroso	Débito ELO fraudulento
30/05/2022	1.200,00	3880.1288.000933701636-8	Henrique dos Santos Frontezch Barroso	Saque ATM fraudulento
17/01/2023	88.398,12	2080.1288.793743989-1	Plinio Sergio Carvalho Fortes	Crédito consignado INSS fraudulento
31/01/2023	15.407,67	2080.1288.747364049-7	Maria da Conceição Castro da Silva	Crédito consignado INSS fraudulento
31/01/2023	*17.219,18	2080.1288.747364049-7	Maria da Conceição Castro da Silva	Crédito consignado INSS fraudulento
TOTAL	124.094,96			

*Observação: A Tomada de Contas Especial (peça 140, p. 11) aponta que o valor correto é R$ 17.219,58, havendo um erro material de R$ 0,40 no relatório conclusivo, que registrou R$ 17.219,18.

33.5. Portanto, a linha de defesa do responsável foi devidamente analisada e refutada pelo Conselho Disciplinar da Caixa, que apresentou motivação detalhada, individualizou as condutas e demonstrou o nexo causal e o dano, em conformidade com os princípios e a jurisprudência aplicáveis ao processo de responsabilização.

34. **Argumento 5 e requerimentos finais (peça 162):**

34.1. O responsável também sustenta que as atividades desempenhadas estavam inseridas em estrutura organizacional própria da instituição financeira, responsável pela definição de procedimentos operacionais, supervisão hierárquica e implementação de mecanismos de controle interno. Assim, eventuais irregularidades apontadas devem ser analisadas à luz das condições institucionais existentes à época dos fatos, especialmente quanto à definição de rotinas operacionais, mecanismos de supervisão, sistemas de controle interno e condições operacionais de atendimento ao público. Defende que a análise da Tomada de Contas Especial deve considerar não apenas a atuação individual do agente, mas também o contexto institucional e operacional da entidade, que possui responsabilidade pela organização do ambiente de trabalho e pela implementação de controles adequados (peça 162, p. 3).

34.2. Por fim, informa que não possui condições financeiras de promover o recolhimento imediato do valor apontado, circunstância que requer seja considerada caso venha a ser mantida eventual imputação de débito (peça 162, p. 3).

34.3. Ao final, a defesa requer:

- a disponibilização da memória de cálculo detalhada do débito, com discriminação das operações consideradas para sua composição e dos critérios de atualização utilizados;

- que, na análise do caso concreto, sejam observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e individualização da responsabilidade, com a devida análise da participação efetiva do manifestante;

- que sejam consideradas as circunstâncias institucionais e operacionais existentes à época dos fatos, especialmente quanto aos mecanismos de supervisão e controle interno da instituição financeira;

- que seja analisada a eventual responsabilidade institucional concorrente da entidade, caso assim entenda este Tribunal;

- caso venha a ser mantida eventual imputação de débito, que sejam consideradas as circunstâncias expostas na presente manifestação para fins de adequada avaliação da responsabilidade individual, sem prejuízo da análise integral das alegações de defesa ora apresentadas;

- caso entenda necessário para o completo esclarecimento dos fatos, que seja determinada a realização de diligência técnica complementar, a fim de verificar a composição do débito, a individualização das operações apontadas e as circunstâncias institucionais relacionadas aos fatos analisados;

- seja assegurado ao manifestante acesso integral aos elementos técnicos utilizados na apuração do débito, inclusive planilhas, relatórios de auditoria e documentos que fundamentaram a quantificação do dano apontado..

35. **Análise do argumento 5 e requerimentos finais:**

35.1. Inicialmente, vale ressaltar que não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa (Acórdão 8354/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

35.2. Impende considerar, ainda, que a responsabilização individual não é afastada quando restar comprovada a conduta dolosa ou culposa do agente, o nexo causal e o dano, ainda que haja falhas institucionais.

35.3. A propósito, o Conselho Disciplinar da Caixa Econômica Federal enfrentou expressamente essa linha de argumentação, destacando que, embora o ambiente institucional e as condições de trabalho possam ser considerados, a conduta do responsável foi individualizada, detalhadamente descrita e demonstrada como determinante para a ocorrência das irregularidades e do prejuízo (peça 97, p. 28-29; peça 108, p. 3-4; peça 123, p. 3-4).

35.4. Segundo o Conselho a existência de pressões por metas e de ambiente operacional desafiador não afastam a responsabilidade do agente que, de forma dolosa, descumpriu normativos internos, operacionalizou comandos irregulares e permitiu a concretização das fraudes, em prejuízo à Caixa.

35.5. As normas da Caixa Econômica Federal infringidas pelo arrolado, Thiago Felix de Souza, estão descritas no relatório conclusivo do Processo Disciplinar e Civil. A seguir, apresenta-se a relação dos normativos internos violados, a descrição das irregularidades e a localização dessas provas no relatório conclusivo da Caixa Econômica Federal (peça 97):

MN RH 200 – Código de Conduta da Caixa (Peça 97, p. 26-27 - item 5.4.1; Peça 97, p. 28-29 (item 6.1.2 e 6.2.2): - Anexo I, subitens 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.4, 6.1.1.1.5 - Exigem que a conduta do empregado seja pautada por elevados padrões de ética, honestidade, zelo, eficácia e responsabilidade.

a.1) O arrolado realizou comandos de alteração de usuários no aplicativo CAIXA TEM sem a presença e/ou autorização dos clientes titulares das contas, resultando em saques fraudulentos, registro de contestação e prejuízo à Caixa.

a.1.1) Exemplificativamente, O arrolado realizou o comando “Altera_Usuário” no SISET para o CPF de Jose Nobre Jesus (3880.1288.00951673536-9) às 11:15:15 do dia 01/06/2022, sem a presença do cliente. Após o comando, houve movimentação na conta, incluindo saques e transferências, que foram posteriormente contestados pelo titular, gerando prejuízo à Caixa (peça 97, item 5.1.7.4.5.1 do relatório conclusivo).

a.2) O arrolado deixou de observar padrões mínimos de segurança, agindo com dolo, e favorecendo terceiros no levantamento de recursos oriundos de benefícios sociais e créditos consignados do INSS.

a.2.1) Exemplificativamente, o arrolado foi responsável pela transferência e movimentação da conta 2080.1288.793743989-1, de titularidade de Plinio Sergio Carvalho Fortes, e pela contratação de crédito consignado INSS sem a devida conferência documental e sem montagem do dossiê obrigatório. O valor do empréstimo foi creditado na conta aberta/transferida pelo arrolado e, posteriormente, transferido para terceiros, sendo a operação contestada pelo verdadeiro titular, o que gerou prejuízo à Caixa (itens 5.1.7.5.3 a 5.1.7.5.6 do relatório conclusivo).

b) MN CO020 – Poupança Social Digital Caixa e Poupança Digital Caixa Peça 97, p. 26-27 (item 5.4.2 e 5.4.4): Versões 105 a 109, Apenso C, subitens 4.3.1.1.1, 4.3.1.1.2, 4.2.1 - Determinam a obrigatoriedade de identificação do cliente, validação documental, entrevista e cuidados especiais em casos de documentos de outros estados ou endereços distantes. Versão 113, subitem 4.3.1.1.1 - Exige verificação de existência de conta ativa, análise de interesse negocial e confronto de documentos no SIGDA.

b.1) O arrolado realizou comandos de alteração de usuários e autorizações de saque sem a coleta da documentação obrigatória (MO38343) e sem digitalização dos documentos no sistema, descumprindo os normativos internos. As imagens de CFTV confirmaram que, nos horários dos comandos, não havia atendimento presencial de clientes.

b.1.1) Cita-se, como exemplo, que o arrolado realizou o comando de alteração de usuário no SISET para a conta 3880.1288.00951673536-9, de titularidade de Jose Nobre Jesus, às 11:15:15 do dia 01/06/2022, sem a presença do cliente, sem coleta do MO38343 e sem digitalização de documentos. As imagens de CFTV anexadas ao processo mostram que, no momento do comando, não havia cliente sendo atendido pelo arrolado. Após o comando, houve movimentação financeira suspeita na conta, posteriormente contestada (itens 5.1.7.4.5 e 5.1.7.4.5.1, do relatório conclusivo).

c) MN CO055 – Crédito Consignado Caixa Peça 97, p. 27 (item 5.4.3): Versões 238 e 243, subitens 3.2, 3.2.5.2 letra “b”, 4.2.18, 4.2.18.1 - Exigem que o crédito do empréstimo seja realizado na mesma conta em que o aposentado/pensionista recebe o benefício e a montagem do dossiê com documentos obrigatórios.

c.1) O arrolado realizou contratações de créditos consignados (INSS) sem montagem do dossiê e creditou valores em contas diferentes das de recebimento do benefício, posteriormente contestados pelos clientes.

c.1.1) Neste caso, exemplifica-se que o arrolado foi responsável pela contratação do crédito consignado INSS para o cliente Plinio Sergio Carvalho Fortes, sem montagem do dossiê obrigatório. O valor do empréstimo foi creditado em conta aberta/transferida pelo arrolado (2080.1288.793743989-1), diferente da conta de recebimento do benefício. A operação foi posteriormente contestada pelo verdadeiro titular, gerando prejuízo à Caixa (itens 5.1.7.5.3 a 5.1.7.5.6 do relatório conclusivo).

c.2) Documentação de abertura e transferência de contas apresentava divergências e indícios de fraude.

c.2.1) O exemplo das ocorrências resume-se que arrolado foi responsável pela transferência e abertura da conta 2080.1288.793743989-1, de titularidade de Plinio Sergio Carvalho Fortes. Foram identificadas divergências nos documentos de RG utilizados e o comprovante de residência apresentado era idêntico ao utilizado em outra conta (de Maria da Conceição Castro da Silva), com diferenças de fonte e indícios de montagem/fraude. Tais irregularidades fundamentaram o encerramento da conta por motivo de fraude (itens 5.1.7.5.9 a 5.1.7.5.11.2 do relatório conclusivo).

d) MN RH053 – Regulamento de Pessoal da Caixa - Peça 97, p. 27 (item 5.4.1 a 5.4.4): Anexo I, subitens: - 9.2.1.11: Descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração. - 9.2.1.22: Escriturar voluntariamente com inexatidão documentos e outros papéis ou informá-los incorretamente. - 9.3.1.3: Improbidade. - 9.3.1.4: Mau procedimento.

d.1) O arrolado descumpriu normas internas, agiu com dolo, e praticou atos de improbidade e mau procedimento, conforme reconhecido pelas decisões dos Conselhos Disciplinares.

35.6. Quanto à alegação de ausência de condições financeiras para promover o recolhimento imediato do valor imputado, trata-se de argumento de natureza pessoal, que não interfere na análise de mérito da responsabilidade ou do débito apurado. A situação econômica do responsável pode ser considerada apenas para fins de parcelamento ou negociação do débito, não sendo causa de exclusão ou redução da responsabilidade.

35.7. Portanto, o Conselho Disciplinar da Caixa analisou e refutou a tese de responsabilidade concorrente da instituição, fundamentando a responsabilização na conduta individual do agente, devidamente demonstrada nos autos, e não deixou de considerar o contexto institucional, mas entendeu que este não afastava a responsabilidade pessoal do responsável pelas irregularidades apuradas.

36. 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.

37. No mais, vale ressaltar que a jurisprudência desta Corte considera que **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-Plenário, Augusto Nardes).

38. Nesse sentido, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Thiago Felix de Souza, tendo em vista 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)

39. 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.

40. 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).

41. 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).

42. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal configuram violação não só às regras legais [normativos da Caixa Econômica citados no item 8.1.2 desta instrução) mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave

inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

43. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Thiago Felix de Souza, 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.

44. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

45. 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.

46. 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 150.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Thiago Felix de Souza;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Thiago Felix de Souza, 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 Thiago Felix de Souza (CPF: 014.137.631-70):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/5/2022	600,00
30/5/2022	599,99
30/5/2022	670,00
30/5/2022	1.200,00
17/1/2023	88.398,12
31/1/2023	15.407,67
31/1/2023	17.219,58

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 175.938,77.

c) aplicar ao responsável Thiago Felix de 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 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) aplicar ao responsável Thiago Felix de Souza (CPF: 014.137.631-70) 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) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão/MA, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão/MA que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

É o relatório.

VOTO

Aprecio tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Thiago Felix de Souza em razão de irregularidades na movimentação de contas poupanças sociais digitais, decorrente de comandos realizados no SISET, com a utilização de dados não fidedignos para alteração de dados cadastrais, sem a devida identificação e autorização dos clientes, além da operacionalização de abertura e transferências de contas, que posteriormente seriam favorecidas com valores oriundos de créditos consignados fraudulentos.

2. Na fase interna, a Caixa concluiu pela responsabilidade do ex-empregado, atribuindo-lhe prejuízo no valor histórico de R$ 124.095,36.

3. No âmbito desta Corte, o responsável foi citado pelo desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, decorrente de operações e movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, na Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

4. Após o exame das alegações de defesa, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) conclui pela sua rejeição e propõe julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

5. O Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva.

6. Acolho os pareceres convergentes da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e do Ministério Público junto ao TCU, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos argumentos que passo a expor.

7. De início, não há a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Considerando como termo inicial 2/12/2022, data do conhecimento do fato irregular, o primeiro marco

interruptivo da prescrição ordinária ocorreu em 30/3/2023, com a instauração do Processo Disciplinar e Civil MA.2080.2023.C.500132. A partir daí, não houve paralisação do processo por período superior a três anos, conforme demonstram, entre outros atos, a notificação e a oitiva do responsável, em abril de 2023; os julgamentos disciplinares de primeira e segunda instâncias, em 4/7/2023 e 24/8/2023; a autorização para instauração desta tomada de contas especial, em 15/7/2025; e sua autuação neste Tribunal, em 24/10/2025.

8. No mérito, os elementos constantes dos autos comprovam de forma consistente a materialidade das irregularidades atribuídas a Thiago Felix de Souza.

9. A apuração conduzida pela Caixa revelou um padrão reiterado de atuação. Utilizando sua credencial funcional, o responsável efetuou comandos sensíveis no SISET, a exemplo de "Altera_Usuário" e "Autoriza_Saque", sem a presença dos titulares das contas e sem observar os procedimentos obrigatórios de identificação e validação documental. Os relatórios sistêmicos registram os comandos, com indicação de datas, horários, endereços IP, CPFs envolvidos e natureza das operações, enquanto as imagens do circuito interno da agência demonstram que, nos respectivos momentos, os clientes não se encontravam presentes para atendimento (peça 97, p. 4-8).

10. Os comandos realizados pelo ex-empregado permitiram o acesso e a movimentação das contas sociais digitais e foram seguidos, em curto espaço de tempo, por transferências via PIX, pagamentos e saques realizados por terceiros, inclusive em localidades distantes da agência Shopping da Ilha/MA (peça 97, p. 5-13 e 28-29).

11. A dinâmica das operações evidencia o *modus operandi*. Em 1º/6/2022, seis dos sete clientes cujas contas foram submetidas ao comando "Altera_Usuário" pela credencial do responsável realizaram, na sequência, transferências via PIX para um mesmo beneficiário, que recebeu doze transferências, enquanto os saques relacionados às operações ocorreram em agências situadas no Distrito Federal, alguns deles no mesmo terminal de autoatendimento, embora os comandos tivessem sido efetuados na Agência Shopping da Ilha/MA e envolvessem titulares residentes em outros estados (peça 97, p. 7).

12. Em uma dessas ocorrências, o responsável consultou o extrato da conta antes do comando no SISET e novamente após as movimentações subsequentes, que incluíram transferências via PIX de R$ 600,00 e R$ 599,99 e saque de R$ 1.200,00 em terminal localizado no Distrito Federal, reforçando a correlação entre os comandos realizados e as movimentações posteriores (peça 97, p. 8).

13. O padrão identificado não se restringiu a episódios isolados. A apuração constatou comandos realizados pela credencial do responsável envolvendo 45 clientes, muitos deles residentes fora do Maranhão e sem vínculo com a agência. A distância entre a residência dos titulares, o local dos comandos e os locais das movimentações posteriores, conjugada com as imagens que demonstram a ausência dos clientes na agência, afasta a hipótese de atendimentos presenciais regulares (peça 97, p. 10).

14. Outro núcleo das irregularidades envolveu a contratação de três créditos consignados do INSS, sem a montagem dos respectivos dossiês e com direcionamento dos recursos para contas distintas daquelas em que os aposentados ou pensionistas recebiam seus benefícios. As operações foram posteriormente contestadas pelos verdadeiros titulares, ocasionando prejuízo à Caixa (peça 97, p. 15-18 e 27).

15. As investigações revelaram, ainda, correlação entre as contas utilizadas nas diversas operações. Relatórios de movimentação financeira demonstram que contas destinatárias dos créditos fraudulentos transferiram recursos para beneficiários comuns, sendo que algumas das contas envolvidas tiveram abertura, transferência, cadastramento de senha ou outras providências operacionais realizadas pelo próprio ex-empregado (peça 97, p. 18-21).

16. A materialidade encontra-se, assim, amparada por conjunto probatório convergente, formado por relatórios dos comandos realizados no SISET, registros de movimentação financeira, imagens do circuito interno da agência, documentação de abertura e transferência das contas e dossiês de contestação apresentados pelos clientes.

17. Esses mesmos elementos demonstram a autoria e o nexo causal. Os comandos foram realizados mediante a credencial funcional de Thiago e no terminal por ele utilizado. Ao realizar comandos sem a devida identificação dos titulares, o responsável violou os procedimentos de segurança, infringiu normativos internos e possibilitou movimentações fraudulentas, que resultaram em dano ao erário.

18. Em suas alegações de defesa sustenta, em síntese, que não obteve vantagem pessoal ou enriquecimento ilícito com os fatos apurados e que sua atuação deve ser apreciada à luz das condições de trabalho então existentes, marcadas por elevada demanda de atendimento e pressão pelo cumprimento de metas. Questiona a individualização de sua conduta e do nexo causal, bem como a composição e os critérios de cálculo do débito e da sua correção monetária. Suscita a existência de possível responsabilidade institucional concorrente da Caixa em razão dos mecanismos de supervisão e controle adotados. Requer, nesse contexto, acesso aos elementos técnicos que fundamentaram a quantificação do dano e, se necessário, a realização de diligência complementar, além de informar não possuir condições financeiras para o imediato recolhimento do valor imputado. Menciona, por fim, que os fatos também foram objeto de apuração na esfera penal, na qual foi celebrado acordo de não persecução penal.

19. A alegada ausência de enriquecimento ilícito ou de vantagem pessoal não afasta a responsabilidade perante este Tribunal, uma vez que a imputação de débito não pressupõe que o agente tenha se apropriado dos valores desviados, mas a demonstração da conduta, do dano e do respectivo nexo causal, requisitos presentes no caso concreto. A celebração de acordo de não persecução penal tampouco afasta, por si só, a responsabilidade apurada perante este Tribunal, consideradas a autonomia das instâncias e a inexistência, no caso, de decisão penal com efeito vinculante sobre os pressupostos fáticos examinados nesta tomada de contas especial. Eventual ressarcimento realizado no âmbito do acordo poderá ser compensado na fase de cobrança executiva (Acórdão 2.513/2025-TCU-Plenário).

20. Não prospera, igualmente, a alegação de que as irregularidades deveriam ser relativizadas em razão da elevada demanda de atendimento, da sobrecarga de trabalho e da pressão institucional pelo cumprimento de metas. A identificação do cliente e a conferência da documentação constituem procedimentos elementares de segurança em operações bancárias dessa natureza, de modo que cobranças gerenciais ou ambiente operacional desafiador não autorizavam o responsável a afastar tais controles. Essa linha defensiva, aliás, foi examinada e rejeitada pelo Conselho Disciplinar da Caixa, tendo resultado inclusive na penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa (peça 123, p. 3).

21. Ademais, os elementos colhidos na apuração interna demonstram que o responsável conhecia os procedimentos que deveriam ser observados. A reiteração das operações, a ausência dos clientes e o padrão das movimentações subsequentes tampouco se mostram compatíveis com simples equívocos operacionais ocasionais.

22. A individualização da responsabilidade está fundada em atos concretamente identificados, praticados mediante sua credencial funcional e diretamente relacionados às operações que ocasionaram o prejuízo, com individualização das respectivas parcelas do débito. Do mesmo modo, conforme já demonstrado, os comandos e operações realizados pelo responsável foram determinantes para possibilitar as movimentações fraudulentas, estando suficientemente caracterizado o nexo causal entre sua conduta e o dano.

23. Também não procede a alegação de insuficiente esclarecimento acerca da composição do débito. O relatório conclusivo individualizou os contratos, as operações e os valores que deram origem ao prejuízo, além de indicar os documentos e sistemas utilizados na apuração. O débito histórico é composto pelas parcelas de R$ 600,00, R$ 599,99, R$ 670,00 e R$ 1.200,00, com data de ocorrência em 30/5/2022; R$ 88.398,12, em 17/1/2023; e R$ 15.407,67 e R$ 17.219,58, em 31/1/2023, totalizando R$ 124.095,36. As quatro primeiras parcelas correspondem a envios de PIX, a débito em cartão e a saque em terminal de autoatendimento realizados na conta digital de um cliente; a quinta, ao

crédito consignado contratado em nome de um segundo cliente; as duas últimas, aos créditos consignados contratados em nome de uma terceira cliente (peça 97, p. 28).

24. Registre-se que o responsável exerceu a função de Assistente de Varejo na Caixa Econômica Federal no período de 23/5/2022 a 9/1/2023. As datas atribuídas às parcelas do débito, contudo, não correspondem necessariamente às datas em que foram realizados os comandos irregulares, mas aos momentos em que se materializou, para a Caixa, o prejuízo decorrente das operações anteriormente praticadas pelo responsável. Os elementos da apuração individualizam os comandos efetuados mediante sua credencial funcional e os vinculam aos contratos e movimentações que deram origem às parcelas posteriormente ressarcidas pela instituição, de modo que a circunstância de parte dos lançamentos do débito ser posterior a 9/1/2023, termo final do período funcional considerado na apuração, não rompe o nexo causal entre a conduta e o dano.

25. Quanto aos critérios de atualização do débito, não identifico irregularidade. As parcelas imputadas serão atualizadas de acordo com os critérios aplicáveis aos débitos constituídos por este Tribunal, a partir das respectivas datas de ocorrência indicadas nos autos. O responsável, embora questione genericamente a correção monetária, não demonstra erro específico nos índices, termos iniciais ou valores considerados que justifique a revisão da quantificação apurada.

26. Tampouco há elementos que justifiquem atribuir à Caixa responsabilidade concorrente pelo prejuízo, uma vez demonstrado que as operações praticadas pelo ex-empregado resultaram nas irregularidades e no dano ao Erário. A alegação não indicou a indicação de falha específica de supervisão ou de controle que tenha contribuído para o dano. Além disso, os controles cuja insuficiência se invoca — identificação do cliente, conferência documental e montagem do dossiê — eram precisamente os que cabia ao próprio responsável executar; quem os contorna não pode opor à instituição a falha que ele mesmo produziu.

27. Os documentos que fundamentaram a responsabilização e a quantificação do dano foram disponibilizados ao responsável tanto na fase interna quanto nesta tomada de contas especial, de modo que não há prejuízo ao contraditório e ampla defesa.

28. Ademais, diante da suficiência desse conjunto probatório, também não vislumbro necessidade de realização da diligência técnica complementar requerida pois os elementos existentes permitem esclarecer a dinâmica das operações, individualizar a conduta do responsável, estabelecer o nexo causal e quantificar o prejuízo, não havendo lacuna instrutória que justifique nova medida dessa natureza.

29. Por fim, a alegada incapacidade financeira para promover o recolhimento imediato não interfere na caracterização da irregularidade, na existência do dano ou no dever de ressarcimento, podendo repercutir, quando cabível, apenas sobre a forma de pagamento da dívida.

30. Para fins sancionatórios, as irregularidades revelam grave inobservância dos deveres funcionais e dos cuidados exigíveis no trato com recursos públicos, distanciando-se significativamente da conduta esperada de um administrador médio e caracterizando, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB. A apuração disciplinar concluiu, inclusive, pelo caráter doloso da atuação, diante da inobservância deliberada dos procedimentos de segurança que possibilitou as movimentações fraudulentas e o consequente prejuízo à Caixa

30. Estão presentes, portanto, a conduta irregular, o dano, o nexo causal e o elemento subjetivo necessário à responsabilização. As alegações apresentadas não afastam esses elementos nem evidenciam circunstância apta a excluir a responsabilidade do agente.

31. Desse modo, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, com o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, imputando-lhe os débitos apurados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora pertinentes.

32. Em razão da reiteração das operações irregulares, da violação de controles básicos de segurança e do prejuízo causado, considero grave a infração e também cabível 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.

33. Por fim, tenho que as demais questões suscitadas foram suficientemente examinadas pela unidade técnica, cujos fundamentos, incorporo ao presente voto, por dever de síntese e objetividade processuais.

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 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2789/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.300/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Thiago Felix de Souza (014.137.631-70).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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: Errina Kesya Coelho de Oliveira (27824/OAB-MA), representando Thiago Felix de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Thiago Felix de Souza, em razão de irregularidades identificadas em comandos efetuados no SISET, em concessão de créditos consignados, com possível ocorrência de conflito de interesses, e na abertura, transferência e movimentação de contas, vinculadas a esses créditos, no âmbito da Agência Shopping da Ilha/MA (2080).

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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Thiago Felix de Souza;

9.2. 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 Thiago Felix de Souza, 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, a contar da notificação, 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.

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
30/5/2022	600,00
30/5/2022	599,99
30/5/2022	670,00
30/5/2022	1.200,00
17/1/2023	88.398,12

31/1/2023	15.407,67
31/1/2023	17.219,58

9.3. aplicar ao responsável Thiago Felix de Souza, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 35.000,00 (trinta e cinco 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 Thiago Felix de Souza;

9.7. aplicar ao responsável Thiago Felix de 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, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e informar o conteúdo desta decisão à Caixa Econômica Federal, e ao responsável.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2789-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 040.538/2023-0.
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Responsáveis: C J Gomes Ltda (20.832.661/0001-90); C. I. Rocha Pestana Comercio (19.179.603/0001-20); Carlos Italo Rocha Pestana (044.858.413-16); Clemilson Jardim Gomes (005.075.563-30); Edinaldo Soares da Conceição (639.645.543-91); F. P. Silva Confecções Ltda. (24.147.071/0001-80); Fagner Pereira Silva (072.452.583-17); Georgeo Ribeiro Costa (001.366.073-06); Ilana Maria Rocha Pestana (051.391.063-88); Papa Tudo Comercio Ltda. (24.015.727/0001-00); Polpa Frute Ltda. (10.189.042/0001-76); Raimundo Nonato Costa Junior (040.048.003-40); V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11); Victor de Holanda Cabral (005.842.763-54).
Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
Representação legal: Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando V de H Cabral e Empreendimentos Ltda.; Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando Victor de Holanda Cabral; Mercia da Conceição de Oliveira (OAB/MA 16.212), representando Polpa Frute Ltda.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. VALIDADE DA CITAÇÃO. ADEQUADA CARACTERIZAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO E DA CONDUTA DOLOSA DOS RECORRENTES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução subscrita no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[35], endossada pelo corpo diretivo daquela unidade instrutiva[36]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 294) interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. Contra o Acórdão 168/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 290).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

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

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, Georgeo Ribeiro Costa, C. J. Gomes Ltda., Clemilson Jardim Gomes, F. P. Silva Confecções Ltda., Fagner Pereira Silva, Edinaldo Soares da Conceição, C. I. Rocha Pestana Comércio, Carlos Ítalo Rocha Pestana, Ilana Maria Rocha Pestana, Papa Tudo Comércio Ltda. e Raimundo Nonato Costa Júnior, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Polpa Frute Ltda., V. de H. Cabral e Empreendimentos Ltda. e Victor de Holanda Cabral;

9.3. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos 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, e nos arts. 1º, inciso I, 202, §6º, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenar em débito os responsáveis abaixo relacionados, pelos valores indicados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir das datas especificadas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S/A:

9.3.1. débito relacionado a C. J. Gomes Ltda., em solidariedade com Clemilson Jardim Gomes e Georgeo Ribeiro Costa:

---

[35] Peça 344.
[36] Peça 345.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
16/2/2017	135.375,11	Débito
24/4/2017	1.860,42	Crédito
17/7/2017	458.624,89	Débito
24/7/2017	3.189,72	Crédito
24/10/2017	11.242,86	Crédito
24/4/2018	10.995,81	Crédito
24/7/2018	11.119,31	Crédito
24/10/2018	11.242,86	Crédito
24/1/2019	1.049,20	Crédito
28/1/2019	142,60	Crédito
8/2/2019	12.221,78	Crédito
8/2/2019	5,09	Crédito
8/2/2019	100,95	Crédito
24/2/2019	1.665,25	Crédito
27/2/2019	2.761,12	Crédito
27/2/2019	0,23	Crédito
27/2/2019	55,19	Crédito
12/4/2019	4.055,78	Crédito
12/4/2019	10,88	Crédito
12/4/2019	277,23	Crédito
12/4/2019	9.900,00	Crédito
24/4/2019	33,68	Crédito
26/4/2019	28,49	Crédito
26/4/2019	0,24	Crédito
26/4/2019	86,34	Crédito
20/5/2019	188,88	Crédito
20/5/2019	6,14	Crédito
20/5/2019	3,98	Crédito
24/5/2019	228,31	Crédito
24/5/2019	1,01	Crédito
24/5/2019	4,68	Crédito
12/6/2019	181,90	Crédito
12/6/2019	8.913,10	Crédito
30/9/2019	41,16	Crédito
25/11/2019	13.287,26	Crédito
25/11/2019	22,17	Crédito
25/11/2019	220,74	Crédito
26/12/2019	36,53	Crédito
13/2/2020	4.392,44	Crédito
13/2/2020	17,56	Crédito
13/2/2020	90,00	Crédito
27/2/2020	8.703,46	Crédito
27/2/2020	3,36	Crédito
27/2/2020	168,28	Crédito
26/1/2021	2,82	Crédito
3/5/2021	2,00	Crédito

9.3.2. débito relacionado a F. P. Silva Confecções Ltda., em solidariedade com Fagner Pereira Silva e Georgeo Ribeiro Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
27/11/2018	150.000,00	Débito
15/12/2018	600,45	Crédito
15/2/2019	52,35	Crédito
11/3/2019	435,79	Crédito
11/3/2019	0,31	Crédito
11/3/2019	8,90	Crédito
22/3/2019	736,26	Crédito
22/3/2019	0,15	Crédito
22/3/2019	14,51	Crédito
11/6/2019	1.031,42	Crédito
11/6/2019	135,90	Crédito
11/6/2019	5.617,28	Crédito
11/6/2019	10,40	Crédito
13/6/2019	2,81	Crédito
13/6/2019	4,74	Crédito
13/6/2019	87,54	Crédito
13/6/2019	4.281,91	Crédito
14/6/2019	2,00	Crédito
14/6/2019	98,00	Crédito
15/9/2019	11,15	Crédito
14/10/2019	284,44	Crédito
14/10/2019	0,23	Crédito
14/10/2019	5,67	Crédito
15/10/2019	9,66	Crédito
19/12/2019	449,86	Crédito
19/12/2019	0,94	Crédito
19/12/2019	9,20	Crédito
7/1/2020	178,31	Crédito
7/1/2020	0,08	Crédito
7/1/2020	3,29	Crédito
15/1/2020	0,32	Crédito

9.3.3. débito relacionado a Polpa Frute Ltda., em solidariedade com Edinaldo Soares da Conceição e Georgeo Ribeiro Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
11/10/2019	200.000,00	Débito
15/11/2019	149,06	Crédito
15/12/2019	366,70	Crédito
15/1/2020	1.001,79	Crédito
15/1/2020	185,59	Crédito
15/2/2020	2.493,73	Crédito
15/2/2020	6.060,60	Crédito
15/3/2020	578,47	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
15/3/2020	1.399,54	Crédito
29/4/2020	670,71	Crédito
29/4/2020	13,86	Crédito
29/4/2020	8,43	Crédito
28/7/2020	50.000,00	Débito
15/1/2021	1.418,51	Crédito
15/1/2021	4.779,37	Crédito
21/1/2021	8,92	Crédito
21/1/2021	0,54	Crédito
21/1/2021	9,93	Crédito
21/1/2021	477,26	Crédito
22/1/2021	550,00	Crédito
19/2/2021	69,38	Crédito
19/2/2021	2,09	Crédito
19/2/2021	10,71	Crédito
19/2/2021	453,10	Crédito
19/1/2022	90,00	Crédito
2/2/2022	711,95	Crédito
2/2/2022	4,97	Crédito
2/2/2022	106,87	Crédito
2/2/2022	176,21	Crédito
17/2/2022	409,97	Crédito
17/2/2022	2,49	Crédito
17/2/2022	68,04	Crédito
29/3/2022	632,76	Crédito
29/3/2022	6,64	Crédito
29/3/2022	111,10	Crédito
31/3/2022	153,00	Crédito
7/4/2022	130,00	Crédito
23/9/2022	819,24	Crédito
30/9/2022	373,95	Crédito
10/10/2022	733,78	Crédito
10/10/2022	422,98	Crédito
10/10/2022	343,24	Crédito
21/10/2022	215,25	Crédito
8/11/2022	1.114,57	Crédito
8/11/2022	88,45	Crédito
8/11/2022	196,98	Crédito
28/11/2022	14.738,71	Crédito
28/11/2022	64,95	Crédito
28/11/2022	196,34	Crédito

9.3.4. débito relacionado a C. I. Rocha Pestana Comércio, em solidariedade com Carlos Ítalo Rocha Pestana, Ilana Maria Rocha Pestana e Georgeo Ribeiro Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela

25/7/2018	134.000,00	Débito
15/8/2018	1.279,16	Crédito
15/9/2018	632,21	Crédito
15/10/2018	42,75	Crédito
15/11/2018	2,77	Crédito
17/12/2018	869,59	Crédito
17/12/2018	0,77	Crédito
17/12/2018	17,28	Crédito
22/1/2019	200,00	Crédito
22/1/2019	9.800,00	Crédito

9.3.5. débito relacionado a Papa Tudo Comércio Ltda., em solidariedade com Raimundo Nonato Costa Júnior e Georgeo Ribeiro Costa:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**	**Tipo da parcela**
16/10/2019	150.000,00	Débito
15/11/2019	0,32	Crédito
27/11/2019	103,80	Crédito
27/11/2019	0,03	Crédito
27/11/2019	2,07	Crédito
15/12/2019	275,03	Crédito
15/1/2020	4,07	Crédito
17/1/2020	401,25	Crédito
17/1/2020	0,05	Crédito
17/1/2020	8,19	Crédito
22/1/2020	509,07	Crédito
22/1/2020	0,07	Crédito
22/1/2020	9,98	Crédito
15/2/2020	0,88	Crédito
18/2/2020	958,89	Crédito
18/2/2020	0,53	Crédito
18/2/2020	19,58	Crédito
15/3/2020	21,00	Crédito
27/5/2021	0,47	Crédito

9.3.6. débito relacionado a V de H Cabral e Empreendimentos Ltda., em solidariedade com Victor de Holanda Cabral e Georgeo Ribeiro Costa:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**	**Tipo da parcela**
8/6/2020	100.000,00	Débito
30/11/2020	127.000,00	Débito
15/12/2020	188,24	Crédito
12/1/2021	447,08	Crédito
12/1/2021	0,35	Crédito
12/1/2021	8,87	Crédito

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias,

a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	**Valor (R$)**
Georgeo Ribeiro Costa	412.000,00
C. J. Gomes Ltda.	82.000,00
Clemilson Jardim Gomes	82.000,00
F. P. Silva Confecções Ltda.	21.000,00
Fagner Pereira Silva	21.000,00
Polpa Frute Ltda.	31.000,00
Edinaldo Soares da Conceição	31.000,00
C. I. Rocha Pestana Comércio	19.000,00
Carlos Italo Rocha Pestana	19.000,00
Ilana Maria Rocha Pestana	19.000,00
Papa Tudo Comércio Ltda.	21.000,00
Raimundo Nonato Costa Júnior	21.000,00
V. de H. Cabral e Empreendimentos Ltda.	32.000,00
Victor de Holanda Cabral	32.000,00

9.5. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, desde já, caso solicitado, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, alertando-os 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, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis;

9.7. considerar grave a infração cometida por Georgeo Ribeiro Costa e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de 5 (cinco) anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. dar ciência desta decisão aos responsáveis, ao Banco do Nordeste do Brasil S/A e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, §7º, do Regimento Interno deste Tribunal’.

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. O Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) instaurou esta tomada de contas especial (TCE) em razão da ocorrência de irregularidades praticadas por ex-empregados no âmbito da sua Agência 296 – Viana-MA, consistentes na celebração de operações de crédito com indícios de simulação, mediante o uso de documentação inidônea e/ou em favor de empresas fictícias. Feitas as apurações,

responsabilizaram-se, dentre outras pessoas naturais e jurídicas, V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. e Victor de Holanda Cabral.

4. A entidade financeira, como se depreende da leitura do Conforme Relatório de TCE 2023006 (peça 174), concluiu pela existência de prejuízos ao erário imputáveis às pessoas citadas no parágrafo precedente discriminado no quadro a seguir:

Empresa/sócios	**Operação de crédito**	**Data da contratação**	**Valor contratado**
V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11) Sócio: Victor de Holanda Cabral	2.0296.C000002301 2.0296.C000005301	19/05/2020 10/11/2020	100.000,00 127.000,00

5. No âmbito deste Tribunal, depois de elaborada a instrução inicial (peça 185), a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs:

a) a desconsideração da personalidade jurídica da empresa V. de H. Cabral e Empreendimentos Ltda., beneficiária dos recursos oriundos das operações de crédito fraudulentas, a fim de possibilitar a responsabilização de seus sócios pelos ilícitos de que decorreram o dano ao erário apurado em solidariedade com o agente público e com a própria empresa;

b) a citação da empresa e de seu sócio pelas condutas descritas e pelos valores discriminados, respectivamente, nos itens 3 e 4 desta instrução.

6. A empresa e o responsável aduziram suas alegações defensórias mediante os instrumentos juntados às peças 247 e 265.

7. À luz da Resolução-TCU 344/2022, a Corte entendeu que não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor ao ressarcimento do erário e à punição da empresa e do responsável previstas na Lei 9.873/1999.

8. Quanto ao mérito, na instrução juntada à peça 286, a Unidade Técnica propôs a rejeição das defesas apresentadas, o julgamento pela irregularidade das contas da empresa e do responsável, a sua condenação em débito e sua punição mediante aplicação de multa proporcional.

9. Como expressamente assinalado no item 9 da fundamentação da decisão, o Tribunal acolheu a proposta e incorporou a análise da Unidade Técnica a suas razões de decidir. A Corte também anuiu às considerações do Ministro-Relator *a quo* parafraseadas a seguir.

10. A AudTCE delimitou a responsabilidade dos citandos, procedeu à adequada quantificação do débito, apontou indícios de conduta dolosa voltada à obtenção fraudulenta de crédito mediante abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade na utilização da empresa supracitada para a prática das irregularidades.

11. Há robustas evidências de que a sociedade empresária beneficiária das referidas operações de crédito constituía 'empresa de fachada' e celebrou contrato de forma fraudulenta, a partir da apresentação de informações e documentos inidôneos.

12. Conforme consignado nos autos, Georgeo Ribeiro Costa, à época gerente de Negócios/gerente de Relacionamento do BNB na agência de Viana-MA, atestou o regular funcionamento da sociedade acima mencionadas nos endereços cadastrados e celebrou operações de crédito que, posteriormente, revelaram-se fraudulentas ante a não localização dos empreendimentos nas sedes informadas e a constatação de inconsistências na documentação apresentada. Essas irregularidades resultaram em prejuízo ao BNB correspondente aos valores desembolsados pela instituição financeira e não adimplidos pelos tomadores.

13. Por isso, cabe responsabilizar pela reparação do dano ocasionado aos cofres públicos o mencionado ex-empregado do BNB, na condição de gestor dos recursos, de forma solidária com a empresa beneficiária das operações de crédito impugnadas e com seu respectivo dirigente.

14. No concernente ao sócio-administrador da aludida empresa, a jurisprudência consolidada deste Tribunal admite, nos casos de abuso da personalidade jurídica – caracterizado por desvio de finalidade, confusão patrimonial e/ou utilização da pessoa jurídica com o intuito de lesar credores ou praticar atos ilícitos –, a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade empresária beneficiada, direta ou indiretamente, pelo abuso, a fim de que seus sócios, de direito ou de fato, respondam solidariamente pelo dano apurado em processo de contas, nos termos do art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil). No caso concreto, a adoção dessa medida se revela plenamente justificada diante das evidências de graves irregularidades praticadas, em desfavor do erário.

15. Daí as deliberações consignadas nos subitens 9.2, 9.3, 9.3.6, 9.4 e 9.5 do dispositivo da decisão, integralmente reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

16. Diante disso, vêm a empresa e o responsável mencionados neste memorial interpor o recurso ora examinado.

ADMISSIBILIDADE

17. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 296, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 325), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.2, 9.3, 9.3.6, 9.4 e 9.5 da decisão combatida.

MÉRITO

18. Delimitação

18.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) é nula a citação de Victor de Holanda Cabral (nesta instrução, item 19);

b) celebraram-se regularmente as operações de crédito nº 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301 (*ibid*., item 20);

c) a inadimplência dos ora recorrentes no cumprimento de obrigações assumidas nas contratações das operações de crédito assinada no relatório de acompanhamento de clientes juntado à peça 83 não constitui irregularidade (*ibid*, item 21);

d) é injurídica a responsabilização de Victor de Holanda Cabral com esteio no instituto da desconsideração da personalidade jurídica (*ibid*., item 22);

e) cabe levar a efeito '[r]edução/adequação' das multas aplicadas (*ibid*., item 23).

19. Da não ocorrência de nulidade no processo por pretenso de erro de procedimento na feitura da citação de Victor de Holanda Cabral

19.1. Os recorrentes aduzem a tese de que é nula a citação de Victor de Holanda Cabral.

19.2. Trata-se de tese principal e embasada logicamente nas teses secundárias parafraseadas a seguir na ordem lógica reputada apropriada.

i) Tese de que Victor de Holanda Cabral não residia no endereço para onde foi citado

19.3. Constitui-se a primeira tese secundária na asserção de que Victor de Holanda Cabral não residia no seguinte endereço de destino das comunicações de citação e ele envidadas: Avenida Rogaciano Leite, 900, apartamento 503, Bairro Luciano Cavalcante, Fortaleza, Estado do Cerará.

19.4. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, peça 294, p. 3-4 e 20.

19.5. O endereço do mencionado responsável à época da sua citação seria o seguinte: 'Rua Celso da Costa Rego, nº 290, apto. 201, Bloco B, Bairro Alto do Sumaré, CEP 59.633-760, Mossoró/RN'. Consistiriam em meio de prova dessa afirmação 'comprovante de endereço anexado [ao instrumento de recurso]' (peça 294, p. 3).

19.6. No endereço assinalado no subitem 19.3 desta instrução 'resid[iria] um parente, e não o Recorrente [Victor de Holanda Cabral]' (peça 294, p. 20).

19.7. Conseguintemente, '[a]s citações constantes das Peças 242 e 243 [...] não [teriam] se aperfeiçoa[do] não poderiam produzir efeitos de revelia, por manifesta violação aos arts. 5º, LIV e LV, da Constituição e aos arts. 8º c/c 16, III, 'd', da Lei nº 8.443/1992' (peça 294, p. 3).

ii) Tese de que a citação em endereço incorreto gera nulidade absoluta dos atos subsequentes

19.8. Constitui-se a segunda tese secundária na proposição de que é insubsistente decisão prolatada em procedimento viciado de modo insanável por 'citação quando encaminhada para endereço incorreto'.

19.9. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 3-6.

19.10. Citação encaminhada para endereço em que o responsável não reside seria nula e implicaria a 'anulação dos atos [a ela] subsequentes' e o 'retorno dos autos à unidade técnica para providências cabíveis'. Nesse sentido seria decisão desta Corte cuja ementa os recorrentes assim reproduzem:

'TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 17322024 — Publicado em 2024 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EXPEDIENTE RECEBIDO COMO MERA PETIÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. DEMONSTRAÇÃO DE QUE O RESPONSÁVEL NÃO RESIDIA NO LOCAL PARA ONDE FORAM ENCAMINHADAS AS COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS. NULIDADE DA CITAÇÃO. RETORNO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS. 1. A citação deve ser considerada nula, quando o ofício de notificação processual não for entregue no endereço correto do responsável. 2. A arguição de nulidade independe da interposição de recurso, podendo ser formalizada mediante petição (art. 174 do Regimento Interno do TCU). 3. A ausência de citação ou a sua realização com vícios em processo julgado à revelia representam nulidade processual absoluta, que pode ser arguida, inclusive, após o trânsito em julgado da decisão. (TCU TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/17322024, Relator: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 12/03/2024)'.

19.11. Seria nula a citação empreendida 'sem observância de competência ou pressupostos formais', como teria entendido este Tribunal na decisão cuja ementa os recorrentes assim reproduzem:

'TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 5342025 — Publicado em 2025. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS. COTA PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. CONCLUSÃO DO TOMADOR DE CONTAS PELA REGULARIDADE. ENCAMINHAMENTO INDEVIDO AO TCU. DIVERGÊNCIA INJUSTIFICADA DA UNIDADE TÉCNICA. CITAÇÃO DO RESPONSÁVEL SEM DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. NULIDADE DA CITAÇÃO E DOS ATOS PROCESSUAIS POSTERIORES. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PARA CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/5342025, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 04/02/2025)'.

19.12. A nulidade de citação implicaria:

a) a insubsistência de decisão prolatada por ocorrência de erro de procedimento. Assim teria entendido o tribunal na decisão cuja ementa os recorrentes assim reproduzem:

'TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 19972022 — Publicado em 2022

RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CONDENAÇÃO DO RECORRENTE EM DÉBITO E MULTA POR INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. NULIDADE DA CITAÇÃO E DOS ATOS PROCESSUAIS DELA DECORRENTES. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXAME DE MÉRITO DO RECURSO DE REVISÃO PREJUDICADO POR PERDA DE OBJETO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS AO RELATOR A QUO. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 19972022, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 31/08/2022)'.

b) o trancamento das contas, como teria entendido o Tribunal a decisão cujos elementos recorrentes a si reproduzem:

'TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 20122022 — Publicado em 2022. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO PARCIAL. DANO AO ERÁRIO. CONTAS

IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NEGADOS. NOVOS EMBARGOS. CITAÇÃO: APARENTE VIOLAÇÃO DA SÚMULA 98/TCU. AUSÊNCIA DE CLARA INDICAÇÃO DE ATOS COMISSIVOS PRATICADOS PELO EX-ALCAIDE. CARACTERIZAÇÃO DE CULPA IN VIGILANDO. DECRETO 9.830/2019: A RESPONSABILIDADE POR CULPA 'IN VIGILANDO' EXIGE A CARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO POR ERRO GROSSEIRO OU DOLO. LONGO TEMPO DECORRIDO: IMPOSSIBILIDADE DO CHAMAMENTO DE OUTROS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO E ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. TRANCAMENTO DAS CONTAS POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 20122022, Relator: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 03/05/2022)'.

c) a obrigatoriedade de levar a cabo 'nova citação e reanálise das contas, com adequada individuação das condutas'. Assim teria entendido o tribunal na decisão cuja ementa os recorrentes assim reproduzem:

'TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 65472024 — Publicado em 2024. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CODESP. IRREGULARIDADE NO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO A TÍTULO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. FLUTUAÇÕES CAMBIAIS ORDINÁRIAS E PREVISÍVEIS. ILEGALIDADE DA REVISÃO CONTRATUAL. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA DOS MEMBROS DO SETOR JURÍDICO, DA DIRETORIA EXECUTIVA DA CODESP E DA EMPRESA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO. RECONHECIMENTO DA NULIDADE DA CITAÇÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. NOVA CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE NOVAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO DE OUTROS RESPONSÁVEIS. APROVEITAMENTO DOS ARGUMENTOS PARA REANÁLISE DAS CONTAS DO RESPONSÁVEL NOVAMENTE CITADO. DEVIDA INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. IMPOSSIBILIDADE DE REAJUSTE POR DESVALORIZAÇÃO PREVISÍVEL DO CÂMBIO. ERRO GROSSEIRO. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO DE INDUÇÃO A ERRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/65472024, elator: JHONATAN DE JESUS, Data de Julgamento: 06/08/2024)'.

Análise

19.13. Não assiste razão aos recorrentes.

19.14. A tese principal não merece acolhida por duas razões.

19.15. Primeiro, porque não se sustenta a primeira tese secundária, de jaez fático, a saber a de que houve erro de procedimento – de forma que a situação fática não se subsome à hipótese de aplicação da segunda tese secundária, de jaez jurídico.

19.16. Os ora recorrentes aduziram essa mesma tese em suas alegações defensórias constou a sua análise elaborada pela Unidade Técnica na instrução produzida no relatório da decisão vergastada (peça 292, p. 25-26).

19.17. Como assinalado na referida instrução, as citações de Victor de Holanda Cabral foram realizadas nos seguintes endereços e condições:

a) Ofício 16499/2024 – Seproc (peça 221): ciência em 29/4/2024 (peça 242); recebimento no endereço do responsável pesquisado na base de dados do sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 217);

b) Ofício 16500/2024 – Seproc (peça 220): ciência em 8/5/2024 (peça 243); recebimento no endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados do sistema do TSE, custodiado pelo TCU (peça 217);

c) Ofício 16501/2024 – Seproc (peça 219): não houve ciência; envio para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiado pelo TCU (peça 217).

19.18. Assim, os instrumentos de citação do ora recorrente Victor de Holanda Cabral juntados às peças 220 e 221, e seus respectivos avisos de seu recebimento, juntados respectivamente às peças 243 e 242, fazem prova da feitura da citação em endereço pesquisado em bases de dados à disposição deste Tribunal.

19.1. O art. 22, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, estatui que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no seu Regimento Interno, cujo art. 179, inciso II, estabelece que se farão tais comunicações mediante carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

19.2. Quanto ao recebimento de um dos instrumentos de citação por 'um parente' do ora recorrente Victor de Holanda Cabra, não é mister a entrega pessoal das comunicações processuais promovidas no processo de controle administrativo impulsionado pelo Tribunal, razão por que o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

19.3. Não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil brasileiro (CPC) nesse particular, pois a questão é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal. Nesse sentido, por exemplo, os Acórdãos 316/2018 −Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 5.419/2017 −2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, 2.798/2017 − 1ª Câmara, relato Ministro Bruno Dantas, 3.254/2015 − 1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler.

19.4. O entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau) , conforme excerto a seguir transcrito:

'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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. 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'.

19.5. Posteriormente, o Pretório Excelso reafirmou sua jurisprudência firmada no Plenário:

'MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – DESNECESSIDADE DE COMUNICAÇÃO PESSOAL DO INTERESSADO PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES DE DEFESA – **INTIMAÇÃO POR CARTA REGISTRADA COM AVISO DE RECEBIMENTO COMPROVADAMENTE REALIZADA NO ENDEREÇO RESIDENCIAL – PLENA VALIDADE JURÍDICA DO ATO DE COMUNICAÇÃO REALIZADO NOS TERMOS DO ART. 179, II, DO RITCU** – PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 25.816-AgR/DF) – ALEGAÇÃO DE QUE O ORA IMPETRANTE NÃO SERIA RESPONSÁVEL PELA INEXECUÇÃO PARCIAL DA OBRA OBJETO DE CONVÊNIO PÚBLICO – SITUAÇÃO DE CONTROVÉRSIA OBJETIVA – ILIQUIDEZ DOS FATOS – INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE MANDAMENTAL, SOBRE A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO ATRIBUÍDA AO ORA IMPETRANTE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (grifamos; MS 31.648 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe-237, public. 3/12/2013)'.

19.6. É dever do responsável manter seus dados cadastrais atualizados os dados de seu domicílio tributário perante a Receita Federal do Brasil, como determina o art. 195 do Decreto-Lei 5.844, de 23/9/43. Como anotado pela unidade técnica, nesse sentido entendimento da Corte emanado Acórdão 6290/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer.

19.7. A segunda razão por que descabe agasalhar a tese se constitui no fato de que o ora recorrente Victor de Holanda Cabral aduziu suas alegações defensórias (peça 265), de forma que, por inexistência de prejuízo, tampouco haveria nulidade quando mesmo tivesse tido lugar o alegado erro de procedimento.

19.8. O princípio da instrumentalidade do processo, instituído de forma genérica no art. 282, § 1º, do CPC, diploma legal aplicável subsidiariamente ao processo de controle administrativo (Súmula 103 deste TCU), preceitua que nenhuma nulidade seja declarada sem que exista um efetivo prejuízo.

19.9. A propósito, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

'Por regra geral do CPC não se dá valor a nulidade, se dela não resultou prejuízo para as partes, pois aceito, sem restrições, o velho princípio: *pas de nulitté sans grief*. Por isso, para que se declare a nulidade, é necessário que a parte demonstre o prejuízo que ela lhe causa. (in REsp n.º 14.473, relator Min. Cesar Asfor Rocha)'.

19.10. Daí que o comparecimento espontâneo do responsável aos autos, como se deu no caso concreto, supre eventuais falhas na citação. Nesse sentido o Acórdão 1514/2008-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Guilherme Palmeira.

20. Da comprovada perpetração pelos ora recorrentes da fraude a eles imputada

20.1. Os recorrentes aduzem a tese de que se celebraram regularmente as operações de crédito nº 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301.

20.2. Trata-se de tese principal aduzida expressamente e embasada logicamente nas teses secundárias parafraseadas a seguir.

i) Tese de que a empresa V de H Cabral existia e operava regularmente

20.3. Constitui-se a primeira tese secundária na asserção de que a empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. era à época dos fatos pessoa jurídica regularmente constituída realmente existente e em atividade.

20.4. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 2, 6, 12-15, 20.

20.5. A empresa mencionada exercia atividades à época dos fatos no endereço cadastrado, 'Rua Celso Magalhães, 97, Beira Mar, Penalva/MA', constituir-se-ia regularmente em pessoa jurídica de direito privado e 'opera[ria] regularmente desde 24/03/2017, portanto muito antes de efetuadas as 'operações de crédito questionadas [...] em 2020'.

20.6. A empresa estaria regularmente registrada 'na Junta Comercial, com alterações contratuais devidamente arquivadas que demonstra[riam] a evolução do capital social e do objeto social' (peça 294, p. 20).

20.7. Em 11/8/2022, ex-empregado do BNB Georgeo Ribeiro Costa teria declarado em procedimento de auditoria promovida no âmbito do BNB cujo relatório teria sido subscrito 'em 06/10/2022' (peça 294, p. 12):

a) '[v]isit[ou] o cliente em 06/05/2020 para [...] realizar a primeira operação de capital', oportunidade em que teria verificado, 'conforme registrada no infoger, que a empresa estava localizada e funcionando no endereço constante no S400, Rua Celso Magalhaes, 97, Beira Mar, Penalva/MA' (peça 294, p. 13) em conformidade com 'alvará de funcionamento apresentado pelo empresário, Sr. Victor de Holanda Cabral';

b) em 09/08/2022, 'a empresa ainda se localiza[va] no mesmo endereço' e 'est[ava] funcionando de forma precária, com poucas mercadorias' (ibid., p. 13) em razão, segundo 'o empresário', de 'dificuldades para arcar com seus compromissos devido à queda na venda' e '[d]os impactos deixados pela crise que o país sofreu' (*ibid*., p. 13).

20.8. Diante disso, seria de ver que a referida pessoa jurídica estava a empreender suas atividades de modo precário em razão de 'dificuldades financeiras' (*ibid*., p. 13) e não se constituiria em 'empresa de fachada'.

ii) Tese de que a documentação apresentada para as operações de crédito era idônea

20.9. Constitui-se a segunda tese secundária na asserção de que era idônea a documentação apresentada pelos ora recorrentes para a celebração das operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301.

20.10. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 7 e 12-16.

20.11. As operações de crédito teriam sido 'instruídas com documentação idônea, integrada por duas notas fiscais emitidas pela Coopam Cooperativa de Alimentos (R$ 100.000,00 em 11/05/2020 e R$ 127.000,00 em 12/11/2020)' e teria havido 'justificativa operacional para a complementação de receitas durante a pandemia' (peça 294, p. 7).

20.12. Teria constado do Relatório de Auditoria do BNB de 06/10/2022 (peça 4) que as operações de crédito 'ocorreram de forma absolutamente regular' (peça 294, p. 12), que Victor Cabral 'apresentou declaração de imposto de renda, na qual consta rendimentos oriundos da empresa sob análise, V DE H CABRAL, ano 2019, no valor de R$ 90.000,00 (noventa mil reais)', que foram apresentadas '02 (duas) notas fiscais, emitidas pela empresa Coopam Cooperativa de Alimentos, CNPJ 26.828.497/0001-24, nos valores de R$ 100.000,00 (cem mil reais) e R$ 127.000,00 (cento e vinte e sete mil reais), em 11/05/2020 e 12/11/2020, respectivamente' (peça 294, p. 12-13).

iii) Tese de que não há nos autos meios de prova dos incursos dos ora recorrentes em condutas individualizadas consistentes em prática de fraude

20.13. Constitui-se a terceira tese secundária na asserção de que não há 'evidência concreta' (peça 294, p. 12) dos incursos dos ora recorrentes em condutas individualizadas consistentes em prática de fraude.

20.14. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 2-3, 11-17, 21.

20.15. As investigações nestas contas especiais teriam sido 'concebidas unicamente em razão de supostas irregularidades cometidas pelo ex-funcionário do BNB Georgeo Ribeiro Costa com diversas empresas' (peça 294, p. 12) e os ora recorrentes teriam sido incluídos no rol de responsáveis meramente 'por estarem inadimplentes, sem qualquer evidência concreta' (*ibid.*, p. 21). Não teria sido produzida 'prova individualizada' (*ibid.*, p. 21) de que agiram em conluio ou de que perpetraram fraude.

20.16. Este Tribunal e o BNB teriam 'coloca[do] em um mesmo patamar todas as atividades e operações de crédito de responsabilidade de Georgeo Ribeiro Costa' (peça 294, p. 2) e, assim, reputado irregular 'toda e qualquer empresa que estivesse em débito com o banco ser taxada, sem qualquer critério' (*ibid.*, p. 2).

20.17. Tendo o mencionado ex-funcionário do BNB agido indevidamente 'em outras operações financeiras' (peça 294, p. 11), seria, 'por absoluta falta de provas', juridicamente descabido 'incluir as operações dos recorrentes no mesmo rol' (*ibid.*, p. 11).

20.18. A 'ausência de placa indicativa' não constituiria 'evidência suficiente a caracterizar qualquer tipo de irregularidade' (peça 294, p. p. 14).

20.19. Os 'documentos [que] se tratam de pesquisas feitas na plataforma Google Maps tra[riam] imagens de imóveis que não são aqueles onde a empresa [ora] recorrente atuava' (*ibid*., p. 15), motivo por que não poderiam ser aceitos como meio de prova por 'absoluta a falta de precisão das imagens trazidas' trazidas pelo BNB aos autos e juntadas às peças 101 e 102 como pretensos meios de prova, em que se veriam ' imóveis que não são aqueles onde a empresa recorrente atuava'.

20.20. Não haveria meio de prova da ocorrência da fraude imputada aos ora recorrente nas pelas 5, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 a 120 (peça 294, p. 14-17).

20.21. Diante disso, seria de aplicar ao caso concreto seguintes entendimentos emanados em decisões de Tribunais de Justiça: [i] é descabida sanção 'quando insuficientes as provas de que o sentenciado cometeu a infração disciplinar que lhe é atribuída' (TJ-MG, Agravo em Execução Penal

1.0704.13.005808-1/001, Rel. Des. Otávio Portes, 11/04/2018); [ii] 'havendo apenas indícios, mas sem a comprovação da prática do ato de improbidade administrativa, o pedido de condenação por improbidade administrativa deve ser julgado improcedente' (TJ-MG, AC 10433062022374001, Rel. Oliveira Firmo, 26/09/2017).

Análise

20.22. Sem razão os recorrentes. A tese principal não merece acolhida porque, como se verá adiante, não merece prosperar nenhuma das teses secundárias em que ela pretensamente se sustenta.

iv) Preâmbulo da análise

20.23. Os ora recorrentes aduziram a mesma tese em suas alegações defensórias e se reproduziu no relatório da decisão combatida (peça 292) a sua análise empreendida pela Unidade Técnica no item 50 da instrução juntada à peça 286.

20.24. O Tribunal não questionou a existência jurídica da empresa, razão por que o fato de ela estar registrada em Junta Comercial é irrelevante. Como assinalado no subitem 50.2 da referida instrução, a questão de mérito fulcral nestas constas consiste em perquirir 'se as contratações das operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301 foram, ou não, regularmente realizadas', considerando que 'o BNB levantou fortes evidências de que tais operações ocorreram sem a comprovação de existência física [não se discute a existência jurídica] da empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda'.

20.25. Noutras palavras, de acordo com o entendimento da Corte, constituiu-se juridicamente a pessoa jurídica ora recorrente, mas não se estabeleceu a empresa para levar a cabo a realização do seu objeto social declarado. Situação fática consistente na 'formação de empresa fictícia', expressão empregada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no HC 47770-RJ, cuja ementa se trancreve:

'HABEAS CORPUS. AÇÃO PENAL. EVASÃO DE DIVISAS. QUADRILHA QUE SE UTILIZAVA DE **EMPRESAS DE FACHADA** PARA INTERMEDIAR A REMESSA ILEGAL DE VALORES. FALSIDADE IDEOLÓGICA NA **FORMAÇÃO DE EMPRESA FICTÍCIA**. PARTICIPAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA E ATIPICIDADE DA CONDUTA. IMPROCEDÊNCIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. A denúncia imputa à Paciente a conduta de participar do crime de **falsidade ideológica** ao **emprestar seu nome**, juntamente com o de seu ex-marido, **para abrir empresa de fachada, que sabia não estar sendo estabelecida para realizar o objeto social declarado**.

2. Evidenciando-se a regularidade formal da acusação, não há como, desde logo, e tampouco na estreita via do habeas corpus, incursionar-se no elemento volitivo da conduta para atestar a existência ou inexistência de dolo, tarefa a ser desenvolvida pelo Juízo ordinário, garantindo-se o livre exercício da ampla defesa e do contraditório.

3. Ordem denegada. [grifou-se]'.

20.26. Trata-se, portanto, de perquirir se há nos autos meios de prova de que, como entendeu o Tribunal, a empresa ora recorrente, conquanto formalmente constituída, era fictícia à época dos fatos por não ter se estabelecido de fato para realizar o seu objeto social declarado.

20.27. Em razão do exposto adiante, reputa-se que, diversamente do alegado, existem tais meios de prova nos autos.

v) Da comprovado não estabelecimento à época dos fatos da empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. para realizar seu objeto social

20.28. Não merece agasalho a primeira tese secundária, a saber de que a empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. era à época dos fatos pessoa jurídica regularmente constituída realmente existente e em atividade.

20.29. Como memoriado no item 12 e 13 desta instrução, o Tribunal entendeu que Georgeo Ribeiro Costa, à época gerente de Negócios/gerente de Relacionamento do BNB na agência de Viana-MA, concorreu com os ora recorrentes para a perpetração da fraude a eles imputada. Isso faz óbvio que não se pode dar fé às declarações desse responsável no sentido do estabelecimento de fato

da empresa condensadas na paráfrase de trecho das alegações recursais formulada no subitem 20.7 desta instrução.

20.30. Os seguintes elementos de convencimento se constituem em evidências de que à época dos fatos a empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. não estava estabelecida para realizar seu objeto social declarado:

a) às peças 101 e 102, fotos feitas mediante o aplicativo 'Google Maps' em novembro de 2019 e agosto de 2022, respectivamente, do endereço Rua Celso Magalhães, 97 – Beira-Mar – Penalva/MA em que se veem apenas casas residenciais (cf. subitem 50.4.1 da instrução reproduzida no relatório da decisão combatida, juntado à peça 292);

b) à peça 283, fotos feitas mediante o mesmo aplicativo em novembro de 2019 em que se veem no trecho entre os números 95 e 115 da Rua Celso Magalhães – Penalva/MA apenas edificações antigas, uma cerca de madeira e edificações residenciais, portanto nada que sinalize o estabelecimento de comércio de materiais de construção ou de alimentos para animais (cf. subitem 52.2.1 da instrução reproduzida no relatório da decisão combatida, juntado à peça 292).

vi) Da comprovada inidoneidade dos documentos apresentados pelos ora recorrentes para contratar operações de crédito

20.31. Não merece agasalho a segunda tese recursal, a saber a de que era idônea a documentação apresentada pelos ora recorrentes para contratar operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301.

20.32. Como sumariado no memorial introdutório desta instrução, a Corte expressamente anuiu a entendimento emanado na esfera da AudTCE no sentido de que não se realizaram regularmente as operações citadas no subitem 20.24 desta instrução por ter se convencido de que os ora recorrentes incorreram em conduta dolosa voltada à obtenção fraudulenta de crédito mediante abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade na utilização da empresa supracitada, reputada não operante de fato, para a prática das irregularidades.

20.33. Perfilha-se esse entendimento por força do exposto a seguir.

20.34. Às peças 103 e 104, constam notas fiscais utilizadas como pretenso meio de prova de liquidação de despesas de teor inconsistente: A Nota Fiscal 175, de 11/5/2020, indica que a empresa teria adquirido 2.000 sacas de milho e 2.000 sacas de farelo, cujo armazenamento faria mister espaço físico correspondente ao de um galpão de ária considerável, portanto incompatível o que se vê nas fotos referidas no subitem 20.28 desta instrução (cf. subitem 50.40.3 da instrução reproduzida no relatório da decisão combatida, juntado à peça 292).

20.35. Da ficcionalidade da empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. desacompanhada de estabelecimento fático para dar cabo de seu objeto social, como se viu nos subitens 20.29 a 20.30 desta instrução decorre que são inidôneas, por ideologicamente falsas, as notas fiscais pretensamente consistentes em documento comprobatório de liquidação de despesa, vale dizer, em documento subscrito por fornecedores de bens ou prestadores de serviço mediante o qual se declara fornecidos os bens ou prestados os serviços nele discriminados. Dito de outro modo, não corresponde à verdade fática o fornecimento dos bens ou a prestação dos serviços discriminados nesse pretenso meio de prova de liquidação de despesa porque inexiste de fato a atividade da pessoa jurídica pretensamente recebedora desses bens ou serviços.

20.36. Por comprovadamente inexistente de fato a realização do objeto social declarado pela empresa, contratara-se com base em simulação as operações de crédito citadas no subitem 20.24 desta instrução, cujos fitos consistiram em propiciar capital de giro para micro e pequenas empresas, como assinalado no item 6 do relatório de auditoria juntado à peça 3.

20.37. Disso decorre a inexistência dos atos jurídicos em que teriam consistido das contratações das operações de crédito. Importa considerar os entendimentos infratranscritos da ementa da decisão prolatada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no RESp 2000167-SP, rel. Ministra Regina Helena Costa:

'RECURSO ESPECIAL Nº 2000167 - SP (2022/0056770-4)

DECISÃO

[...]

3. A conclusão é que a Canamor é mera **empresa 'de fachada'; sem qualquer existência fática**, e criada pela Família Matarazzo para fraudar créditos de natureza tributária; **tratando-se de pessoa jurídica decorrente de uma simulação absoluta (que acarreta a inexistência do ato jurídico de sua instituição e a absoluta ineficácia de sua personalidade jurídica meramente formal** frente aos créditos fazendários).

[...]

5. **Verifica-se simulação absoluta (fraudulenta), que gera a inexistência e a ineficácia do ato jurídico**; sendo essa simulação passível de reconhecimento a qualquer tempo e não se sujeitando a qualquer convalescimento (por prescrição ou decadência). Além disso, por se tratar de ato jurídico inexistente, essa fraude dispensa ação judicial própria para seu reconhecimento; uma vez que, na realidade, tratando-se de 'blindagem patrimonial' com transferência de bens, a empresa embargante, do ponto de vista jurídico e real, identifica-se com a empresa devedora principal da execução fiscal.

6. Como é da jurisprudência, no caso de constituição de empresas para transferência de ativos e 'blindagem patrimonial' em fraude tributária, aplicam-se os artigos 50 do Código Civil e 135 do Código Tributário Nacional (o que autoriza o redirecionamento da execução fiscal contra a empresa criada, independentemente de ação judicial autônoma ou de reconhecimento da fraude de execução).

7. **Na simulação absoluta, nenhum ato jurídico quis se praticar, nem o aparente nem outro qualquer. Falta a consciência da vontade (elemento essencial ao suporte fático). Por ser mera aparência, não entra no mundo jurídico**. Não sendo ato jurídico, não há ato inválido. Ocorre a inexistência de ato jurídico, e o reconhecimento desse vício opera efeito *ex tunc* (desde o início; a partir da criação do ato inexistente). [grifou-se]'.

vii) Da individuação da conduta do ora recorrente pessoa natural

20.38. Não merece acolhida a terceira tese recursal secundária, a saber de que não há 'evidência concreta' dos incursos dos ora recorrentes em condutas individualizadas consistentes em prática de fraude.

20.39. Não cabe falar em conduta de pessoa jurídica, portanto tampouco em individuação de sua conduta. A pessoa jurídica é mera ficção do Direito, um ser inanimado que não reúne condições para a realização de atos no mundo jurídico, ou seja, não pratica atos da vida civil e não tem vontade própria. Nesse contexto, é imprescindível a presença da pessoa física do dirigente máximo da entidade para gerir os recursos públicos por ela recebidos e dar cabo do cumprimento das obrigações por ela assumidas.

20.40. No Código Civil brasileiro, a expressão 'uso da firma' de sociedade limitada, espécie de sociedade em que se constitui a pessoa jurídica ora recorrente, refere-se ao direito de utilizar o nome empresarial ou denominação social para representar legalmente a empresa em suas atividades. Esse uso é exclusivo dos administradores que detêm os poderes necessários para tal, como estabelece o seu art. 1.064.

20.41. No caso concreto, ao administrador da ora recorrente V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. se constitui no ora recorrente Victor de Holanda Cabral. Daí que cabe falar apenas em conduta do último e, de conseguinte, na individuação de conduta do último.

20.42. Restou individualizada a conduta do mencionado recorrente na análise empreendida nos subitens 20.28 a 20.36 desta instrução. Há evidências de que ele perpetrou fraude para contratar as operações de crédito multicitadas retro. No incurso do recorrente pessoa natural nessa conduta injurídica dolosa se fundamentou faticamente a decisão combatida, e não, como afirmado na sustentação da tese, em inadimplência dos ora recorrentes.

20.43. A responsabilização da empresa decorre da conduta injurídica, dolosa ou culposa e grave de seus administradores. Consoante a Súmula-TCU 286/2014 e a jurisprudência do Tribunal, a pessoa jurídica de direito privado destinatária de recursos federais para a consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação

desses recursos. Afinal, é a pessoa natural que determina a destinação a ser dada à verba pública recebida.

21. Da não fundamentação fática da decisão combatida em inadimplência dos ora recorrentes no cumprimento de obrigações assumidas em contratações de crédito

21.1. Os recorrentes aduzem a tese de que a sua inadimplência no cumprimento de obrigações assumidas nas contratações das operações de crédito assinada no relatório de acompanhamento de clientes juntado à peça 83 não constitui irregularidade.

21.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 3, 7-12.

21.3. A mencionada inadimplência teria decorreu de caso fortuito e força maior consistente na pandemia causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19), razão por que cumpriria excluir a sua responsabilidade nestas contas especiais.

21.4. O nível de risco das operações seria 'baixo no momento da subscrição dos contratos, mas se tornou altíssimo com o infortúnio da pandemia decorrente da crise da Covid-19' (peça 294, p. 3). A empresa teria sofrido 'uma ONEROSIDADE EXCESSIVA na continuidade do contrato', decorrente 'de um fato fortuito e manifestamente imprevisível' (peça 294, p. 9-10).

21.5. O próprio TCU teria reconhecido o risco sistêmico de elevação da inadimplência nos bancos públicos federais no contexto da pandemia no processo TC 016.027/2020-5, cujo relatório consignaria que 'há risco inerente e sistêmico de elevação significativa da inadimplência junto às instituições públicas federais, dado o atual cenário econômico e as incertezas futuras acerca da manutenção da capacidade de pagamento das pessoas físicas e empresas' (peça 294, p. 9).

21.6. A empresa ora recorrente teria tentado renegociar a dívida com o BNB, como se depreenderia da leitura da ata de reunião juntada à peça 118 dos autos, o que 'afasta[ria] totalmente a acusação de que as operações de crédito teriam sido fraudulentas' (peça 294, p. 9).

21.7. O art. 393 do Código Civil brasileiro (CC) disporia que '[o] devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado'. Seu parágrafo único estabeleceria que '[o] caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir' (peça 294, p. 10).

21.8. O art. 393 do CC combinado com art. 399 do mesmo estatuto lega afastaria a responsabilidade dos ora recorrentes.

21.9. O princípio Jurídico da boa-fé objetiva impõe ao devedor a obrigação de tomar todas as medidas cabíveis a seu alcance para mitigar os danos causados ao credor pelo inadimplemento da obrigação, nos termos do art. 422 do CC. Os ora recorrentes, embora tenham envidado 'todos os esforços para tanto', malograram 'manter as atividades', do que teria decorrido o seu inadimplemento do cumprimento das obrigações assumidas.

Análise

21.10. Não assiste a razão aos recorrentes.

21.11. Examinou-se a alegação nos subitens 50.1 a 50.5 da instrução reproduzida no relatório da decisão recorrida. Como ali anotado,

'o ponto central de discussão acerca da irregularidade atribuída aos responsáveis se concentra em debater se as contratações das operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301 foram, ou não, regularmente realizadas, porquanto o BNB levantou fortes evidências de que tais operações ocorreram sem a comprovação de existência física [...] da empresa V d H Cabral e Empreendimentos Ltda'.

21.12. Com efeito, a decisão guerreada se fulcrou faticamente no incurso dos ora recorrentes em conduta injurídica dolosa causadora de prejuízo ao erário, e não em inadimplência no cumprimento de obrigações assumidas mediante as contratações de operações crédito referidas na transcrição supra.

21.13. Vê-se, assim, que a tese não merece prosperar por carecer de relação com a fundamentação da decisão combatida.

22. Da juridicidade da desconsideração da personalidade jurídica da empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda.

22.1. Os recorrentes aduzem a tese de que é injurídica a responsabilização de Victor de Holanda Cabral com esteio no instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

22.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 17-18 e 21.

22.3. O art. 50 do CC, na redação da Lei 13.874/2019, exigiria a demonstração de abuso da personalidade jurídica, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial, e não haveria prova dessa ocorrência nos autos.

22.4. Não haveria nos autos 'prova de que o sócio tenha utilizado a empresa para lesar credores ou confundido seu patrimônio com o da sociedade'. A mera inadimplência ou a existência de grupo econômico não autorizariam, por si sós, a desconsideração da personalidade jurídica' (peça 294, p. 21).

22.5. O art. 49-A do Código Civil asseguraria 'a autonomia patrimonial como instrumento lícito de alocação de riscos', o '§ 7º do art. 980-A [do mesmo estatuto] disp[oria] que somente o patrimônio social responde pelas dívidas da EIRELI/limitada, ressalvados casos de fraude', e não haveria nos autos meio de 'comprovação de fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial' (peça 294, p. 17).

22.6. A desconsideração da personalidade jurídica não se constituiria numa das 'atribuições conferidas ao TCU pelo texto constitucional' tampouco teria 'respaldo em sua Lei Orgânica (Lei Federal 8.443/1992) ou Regimento Interno' (peça 294, p. 17, referindo-se ao teor da peça 265, p. 28-30).

22.7. A autonomia patrimonial da empresa, como instrumento lícito de alocação de riscos, impediria 'que os bens particulares do sócio respondam pelas dívidas da sociedade, salvo comprovação de fraude'.

22.8. A autonomia patrimonial 'deve ser respeitada como instrumento de estímulo ao empreendedorismo, conforme art. 49-A do Código Civil' (peça 294, p. 21).

22.9. Não haveria 'base legal para estender automaticamente aos bens particulares do sócio os efeitos de obrigações da pessoa jurídica' (peça 294, p. 17).

Análise

22.10. Os recorrentes carecem de razão.

22.11. O art. 50 do CC autoriza a desconsideração da personalidade jurídica quando verificado o seu abuso da personalidade jurídica. Tal abuso tem lugar, por exemplo, quando se constitui a empresa sem estabelecê-la de fato para levar a cabo seu objeto social com o fito de perpetrar fraude, precisamente o que comprovadamente se deu no caso concreto, como visto nos subitens 20.23 a 20.42 desta instrução.

22.12. A desconsideração da personalidade jurídica é um instituto insculpido no citado artigo de lei, e não, como afirmado pelos recorrentes, uma atribuição dada por força de norma a determinadas pessoas. Vale-se do escólio de De Plácido e Silva em seu Vocabulário Jurídico (31ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1149) acerca do verbete 'instituto':

'INSTITUTO. Derivado do latim *institutum*, de *instituere* (instituir), possui sentido análogo a instituição, quando se refere à coisa instituída ou fundada.

[...]

Instituto. Na terminologia jurídica, é a expressão usada para designar o **conjunto de regras e princípios jurídicos que regem** certas entidades ou **certas situações de direito**.

E com esta compreensão dizemos: instituto cambial, instituto da falência, instituto da hipoteca, instituto da servidão, instituto da tutela etc. [grifou-se]'.

22.13. No processo de controle administrativo instituído pela Lei 8.443/1992, mediante a qual se dá cumprimento ao previsto nos arts. 70 e. 71 da Constituição da República, esta Corte pessoaliza o Estado-juiz, cumprindo-lhe portanto prolatar as decisões administrativas que lhe competem à luz não apenas das leis aplicáveis ao caso concreto, dentre elas a própria Constituição, mas também dos institutos e princípios jurídicos informadores das ações da Administração Pública.

22.14. O Código Civil brasileiro (CC) é aplicável supletiva e subsidiariamente ao processo de controle administrativo. Daí que nessa espécie de processo da sua competência, a saber o previsto na Lei 8.443/1992, o Tribunal pessoaliza o Estado-juiz referido no art. 50 do CC.

22.15. Não por outro motivo é nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se depreende dos precedentes invocados no subitem 52.1 da instrução reproduzida no relatório da decisão impugnada (peça 292).

23. Da juridicidade dos valores pecuniários das multas aplicada aos ora recorrentes

23.1. Os recorrentes aduzem a tese de que cabe levar a efeito '[r]edução/adequação' das multas aplicadas.

23.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 294, p. 18.

23.3. Haveria duas razões para reduzir o valor pecuniário das multas aplicadas individualmente aos ora recorrentes.

23.4. Primeiro, porque inexistiria 'dano específico e imputável por conduta dolosa dos recorrentes'.

23.5. Segundo, porque a inadimplência dos ora recorrentes referida no subitem 20.15 desta instrução teria resultado da 'ocorrência de evento extraordinário (pandemia [causada pelo Novo Coronavírus])'.

Análise

23.6. A tese não merece lograr êxito.

23.7. A primeira pretensa razão apontada não sustenta a tese aduzida porque, como visto nos subitens 20.23 a 20.46 desta instrução, restou evidenciado o incurso dos ora recorrentes em conduta injurídica dolosa de que resultou o dano ao erário objeto destas contas especiais.

23.8. A segunda pretensa razão não se sustenta porque, como visto nos mesmos subitens desta instrução, o julgamento não se fundou faticamente na alegada inadimplência do ora recorrentes, único fato por eles apontado como decorrente da pandemia causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19).

23.9. O caso fortuito se constitui em acidente razoavelmente imprevisível decorrente de forças naturais ou ininteligentes (tais como um terremoto ou acidente aéreo decorrente de falha mecânica). O caso de força maior, no fato de terceiro impedidor da execução da obrigação e invencível pela vontade de quem esteja obrigado adimplir a obrigação (tais como guerra, assassinato, embargo de autoridade pública).

23.10. Nas condutas dolosas, o dolo (elemento subjetivo do tipo penal ou do tipo administrativo infracional) exsurge da conduta consciente e voluntária do agente que busca o resultado lesivo ou assume o risco de que o resultado tenha lugar. Consequentemente, a presença do dolo do agente afasta, de plano, tanto a possibilidade de o resultado ser atribuído ao mero acidente imprevisível decorrente de forças naturais (caso fortuito) como a de terceiro levar a cabo impedimento invencível pela vontade do agente (força maior).

EXAME DE REQUERIMENTO

24. Da satisfação de requerimento de parcelamento do pagamento da dívida

24.1. À peça 294, p. 21, os recorrentes requerem o parcelamento da dívida em trinta e seis pagamentos.

Análise

24.2. Mediante o subitem 9.6 da decisão combatida, a Corte autorizou previamente o parcelamento requerido.

24.3. Assim, descabe deferir o requerimento porque teve lugar a sua satisfação jurídica.

CONCLUSÃO

25. Das análises empreendidas se conclui que:

a) fez-se de modo válido a citação de Victor de Holanda Cabral;

b) celebraram-se irregularmente as, porque mediante fraude, as operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301;

c) a inadimplência dos ora recorrentes no cumprimento de obrigações assumidas nas contratações das operações de crédito aassinaladas no relatório de acompanhamento de clientes juntado à peça 83 não fundou faticamente o julgamento impugnado;

d) é jurídica a responsabilização de Victor de Holanda Cabral com esteio no instituto da desconsideração da personalidade jurídica;

e) descabe levar a efeito redução do valor pecuniário das multas aplicadas aos ora recorrentes;

f) descabe deferir o requerimento formulado de parcelamento do pagamento da dívida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. contra o Acórdão 168/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) indeferir o requerimento de parcelamento do pagamento da dívida, por satisfeito juridicamente mediante o subitem 9.6 da decisão impugnada;

c) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão".

21. Concordando com a unidade instrutiva, o representante do Ministério Público junto ao TCU emitiu o seguinte parecer no processo[37]:

"Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (peça 294) contra o Acórdão 168/2026-TCU-Plenário (peça 290), que julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os solidariamente em débito e aplicou-lhes multa.

2. A tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) em razão da ocorrência de irregularidades praticadas por ex-empregado no âmbito da Agência 296 – Viana-MA, consistentes na celebração de operações de crédito com indícios de simulação, mediante o uso de documentação inidônea e/ou em favor de empresas fictícias.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) procedeu ao exame dos argumentos apresentados e propõe, em uníssono, negar provimento ao recurso de reconsideração (peças 344 e 345), posicionamento ao qual manifesto anuência.

4. Em sede recursal, os recorrentes limitam-se, em essência, a reiterar as alegações já aduzidas na fase de defesa, insistindo na nulidade da citação, na regularidade das operações de crédito, na efetiva existência e funcionamento da empresa, na ausência de fraude ou má-fé de sua parte e na alegação de que a inadimplência decorreu exclusivamente dos impactos econômicos ocasionados pela pandemia da Covid-19.

5. Sustentam, ainda, que as operações contratadas teriam sido indevidamente incluídas entre aquelas consideradas irregulares em razão da conduta do então empregado do BNB, sem que houvesse elementos específicos que justificassem sua responsabilização. Tais argumentos, contudo, já foram expressamente apreciados pela unidade técnica e pelo relator, que concluíram, com base no conjunto probatório constante dos autos, pela existência de elementos suficientes para caracterizar a irregularidade das operações de crédito, notadamente diante dos indícios de utilização de documentação inidônea, das inconsistências verificadas na documentação apresentada e das demais evidências coligidas durante a auditoria.

6. Verifica-se, assim, que o presente recurso não agrega fatos novos, documentos supervenientes ou fundamentos jurídicos capazes de infirmar as razões que embasaram a decisão recorrida,

[37] Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, peça 346.

restringindo-se, em larga medida, à reiteração de argumentos anteriormente examinados e rejeitados pelo Tribunal. Nessa perspectiva, ausentes elementos aptos a modificar o convencimento já firmado pelo TCU, não se identificam fundamentos que justifiquem a reforma da decisão recorrida, devendo ser preservado o entendimento consubstanciado no Acórdão 168/2026-TCU-Plenário.

7. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de negar provimento ao recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda".

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. contra o acórdão 168/2026-Plenário[38].

2. A deliberação recorrida foi prolatada em processo de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de irregularidades praticadas por ex-empregado no âmbito da Agência 296 em Viana/MA, consistentes na celebração de operações de crédito com indícios de simulação, mediante o uso de documentação inidônea e/ou em favor de empresas fictícias.

3. No que concerne aos recorrentes, o Tribunal, entre outras deliberações, rejeitou as alegações de defesa apresentadas, julgou irregulares as contas, condenou-os solidariamente ao ressarcimento do dano ao erário[39] e aplicou-lhes multa.

4. Em síntese, os recorrentes sustentam: a) nulidade da citação de Victor de Holanda Cabral, por endereçamento a local onde não residia; b) regularidade das operações de crédito, ante a efetiva existência e o funcionamento da empresa e a idoneidade da documentação apresentada, sem prova individualizada de fraude; c) que a inadimplência decorreu de caso fortuito e força maior representados pela pandemia da covid-19; d) impossibilidade jurídica de responsabilização do sócio com base na desconsideração da personalidade jurídica; e e) necessidade de redução das multas aplicadas.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[40] propôs conhecer do recurso, negar-lhe provimento, bem como indeferir o requerimento de parcelamento, por já satisfeito juridicamente mediante o subitem 9.6 da decisão impugnada. O Ministério Público de Contas[41] concordou com esse encaminhamento.

6. Feito o resumo, passo a decidir.

7. Ratifico o conhecimento do recurso[42].

8. Quanto ao mérito, acolho o encaminhamento proposto pela AudRecursos e pelo Ministério Público de Contas, cujos fundamentos ora incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

9. Esta Corte já examinou, quando da prolação do acórdão recorrido, a não ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória, nos termos da disciplina da Resolução 344/2022 e da Lei 9.873/1999. Nesta fase recursal, também não ocorreu a prescrição.

10. No tocante à alegada nulidade da citação de Victor de Holanda Cabral, os argumentos recursais não prosperam. Como demonstrado no processo, as comunicações processuais foram encaminhadas a endereços obtidos em bases de dados oficiais à disposição deste Tribunal[43], com efetiva ciência comprovada por aviso de recebimento[44], em conformidade com o art. 22, I, da Lei 8.443/1992 e o art. 179, II, do Regimento Interno.

---

[38] Relator ministro Augusto Nardes.

[39] Relativo às operações de crédito 2.0296.C000002301 e 2.0296.C000005301.

[40] Peças 344 e 345.

[41] Parecer do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, peça 346.

[42] Despacho de admissibilidade (peça 325).

[43] Renach, TSE e Receita Federal.

[44] Avisos de recebimento (peças 242 e 243).

11. Nesse ponto, é firme a jurisprudência desta Corte, referendada pelo Supremo Tribunal Federal[45], no sentido de que basta a comprovação da entrega da carta registrada com aviso de recebimento no endereço do destinatário, sendo desnecessária a entrega pessoal ou a assinatura pelo próprio interessado. Ademais, incumbe ao responsável manter atualizados seus dados cadastrais, nos termos do art. 195 do Decreto-Lei 5.844/1943.

12. De qualquer modo, o recorrente apresentou tempestivamente suas alegações de defesa[46], de forma que o prejuízo é inexistente, tampouco existiria nulidade a ser reconhecida à luz do princípio da instrumentalidade das formas[47] e da regra de que o comparecimento espontâneo supre eventual falha na citação.

13. Quanto ao mérito propriamente dito das operações de crédito, cumpre esclarecer que o Tribunal não questionou a existência jurídica da empresa V de H Cabral e Empreendimentos Ltda., sendo, portanto, irrelevante seu registro na junta comercial. A questão relevante consiste em investigar se a sociedade, conquanto formalmente constituída, estava efetivamente estabelecida para realizar seu objeto social ou se era fictícia à época dos fatos.

14. O conjunto probatório coligido demonstra, de forma robusta, que a empresa não estava fisicamente estabelecida para o exercício de sua atividade declarada. Nas imagens obtidas por meio do aplicativo Google Maps[48] do endereço cadastrado[49] verificam-se apenas edificações residenciais e antigas, sem qualquer sinal de estabelecimento comercial de materiais de construção ou de alimentos para animais.

15. Registro que as declarações do ex-empregado Georgeo Ribeiro Costa, invocadas pelos recorrentes como prova do funcionamento da empresa, tem força probatória reduzida, pois o próprio Tribunal reconheceu a sua participação na perpetração da fraude, na condição de gerente responsável pela celebração das operações posteriormente reveladas como simuladas.

16. Nesse contexto de empresa fictícia, sem estabelecimento fático para consecução de seu objeto, revelam-se inidôneas as notas fiscais apresentadas como comprovação de despesa. Anoto, ainda, a manifesta inconsistência da nota fiscal 175, de 11/5/2020, que indica a aquisição de 2.000 sacas de milho e 2.000 sacas de farelo, cujo armazenamento demandaria espaço físico de dimensões incompatíveis com a estrutura residencial verificada nas imagens do processo.

17. Como assentou a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[50], a constituição de empresa de fachada, sem existência fática e destinada à prática de ilícitos, configura simulação absoluta, acarretando a inexistência dos atos jurídicos correspondentes. Assim, as operações de crédito em exame foram contratadas mediante simulação, sem lastro na realidade dos fatos.

18. Não prospera, tampouco, a alegação de inexistência de individualização de conduta. Como ponderou a unidade instrutiva, a pessoa jurídica é mera ficção do direito, desprovida de vontade própria, sendo imprescindível a atuação da pessoa natural de seu administrador para a prática dos atos da vida civil. No caso, o uso da firma social competia a Victor de Holanda Cabral, administrador da sociedade, cuja conduta restou devidamente individualizada nas evidências de perpetração da fraude para a contratação das operações de crédito. A responsabilização, portanto, fundou-se no incurso do recorrente em conduta antijurídica dolosa e não na mera inadimplência.

19. Justamente por isso, carece de pertinência a tese de exclusão de responsabilidade por caso fortuito ou força maior decorrentes da pandemia da covid-19. A decisão recorrida não se alicerçou na inadimplência dos recorrentes no cumprimento das obrigações contratuais, mas no dano ao erário

---

[45] MS-AgR 25.816/DF e MS-AgR 31.648.
[46] Alegações de defesa (peça 265).
[47] Art. 282, § 1º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente por força da Súmula 103 deste Tribunal.
[48] Imagens do endereço (peças 101, 102 e 283).
[49] Rua Celso Magalhães, 97, Beira-Mar, Penalva/MA.
[50] HC 47.770/RJ e REsp 2.000.167/SP.

derivado da fraude na contratação das operações. Ademais, a presença do dolo do agente, consubstanciado na conduta consciente e voluntária dirigida ao resultado lesivo, afasta a caracterização de caso fortuito ou de força maior.

20. No que se refere à desconsideração da personalidade jurídica, o art. 50 do Código Civil autoriza a medida quando verificado o abuso da personalidade, caracterizado, entre outras hipóteses, pela constituição de empresa sem estabelecimento fático para consecução de seu objeto social com o fim de perpetrar fraude, nos moldes comprovado neste caso concreto. A desconsideração constitui instituto jurídico, e não atribuição conferida a determinado órgão, sendo o Código Civil aplicável supletiva e subsidiariamente ao processo de controle administrativo, no qual esta Corte pessoaliza o estado-juiz. Nesse sentido é a pacífica jurisprudência do Tribunal,[51] em consonância com a Súmula 286 deste Tribunal.

21. Por fim, quanto ao pleito de redução das multas, as razões invocadas também não subsistem. A primeira – inexistência de dano imputável por conduta dolosa – foi refutada pela demonstração de que os recorrentes praticaram conduta dolosa causadora de dano ao erário. A segunda – evento extraordinário da pandemia – também não se sustenta, pois o julgamento não se fundou na inadimplência, único fato apontado como decorrente da crise sanitária. Registro, ainda, que esta Corte não empreende dosimetria objetiva da multa, cujo valor tem como balizadores a gravidade do ilícito, as circunstâncias fáticas e jurídicas e a isonomia em casos análogos, não se identificando no caso qualquer desproporcionalidade a justificar a atenuação.

22. Relativamente ao requerimento de parcelamento da dívida em 36 parcelas, verifico que a pretensão já foi previamente satisfeita mediante o subitem 9.6 do acórdão recorrido, razão pela qual não cabe seu deferimento.

23. Assim, as razões recursais apresentadas por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. não se mostram suficientes para elidir as irregularidades que motivaram a condenação, devendo o recurso de reconsideração ser considerado improcedente.

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 7 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2790/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.538/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
3.2. Responsáveis: C J Gomes Ltda. (20.832.661/0001-90); C. I. Rocha Pestana Comercio (19.179.603/0001-20); Carlos Italo Rocha Pestana (044.858.413-16); Clemilson Jardim Gomes (005.075.563-30); Edinaldo Soares da Conceicao (639.645.543-91); F. P. Silva Confeccoes Ltda. (24.147.071/0001-80); Fagner Pereira Silva (072.452.583-17); Georgeo Ribeiro Costa (001.366.073-06); Ilana Maria Rocha Pestana (051.391.063-88); Papa Tudo Comercio Ltda. (24.015.727/0001-00); Polpa Frute Ltda. (10.189.042/0001-76); Raimundo Nonato Costa Junior (040.048.003-40); V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11); Victor de Holanda Cabral (005.842.763-54).
3.3. Recorrentes: Victor de Holanda Cabral (005.842.763-54); V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. (27.381.692/0001-11).
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

[51] e.g. acórdão 3878/2019-2ªCâmara, relatora ministra Ana Arraes.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando V de H Cabral e Empreendimentos Ltda.; Eugenio Ximenes Andrade (OAB/CE 12.528), representando Victor de Holanda Cabral; Mercia da Conceição de Oliveira (OAB/MA 16.212), representando Polpa Frute Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto por Victor de Holanda Cabral e V de H Cabral e Empreendimentos Ltda. contra o acórdão 168/2026-Plenário.

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração e negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão 168/2026-Plenário;

9.2. considerar prejudicado o requerimento de parcelamento das quantias devida;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos recorrentes e aos demais notificados do acórdão recorrido, 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° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2790-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 009.185/2025-9.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).

Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 69), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 70-71) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 72):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de 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 21/144.433.764-2, de titularidade da segurada Eva Silveiro Ribeiro.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2575/2024.

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 rurícola do (a) instituidor (a) da pensão.'

4. O ex-servidor Gesimário de França Carvalho, na condição de habilitador e concessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (NB 21/144.433.764-2) sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, utilizando documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea (peças 12, p. 12-13, e 15, p. 2). O processo foi identificado no âmbito da Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão pelo servidor (peças 10, p. 2-3, e 12, p. 2-3).

5. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmou a ausência de comprovação da qualidade de segurado especial do instituidor, bem como a atuação dolosa do servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4, e 15, p. 2-3).

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária, razão pela qual não foi incluída como responsável desta TCE, conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 44, p. 3-4).

7. 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.

8. No relatório da TCE (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 58.376,82, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).

10. Em 30/5/2025, 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 51).

11. Na instrução inicial (peça 55), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38 e 39.

11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

11.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/11/2009	465,00
6/12/2010	0,83
10/8/2011	545,00
6/4/2010	510,00
4/2/2013	678,00
13/3/2014	724,00
7/10/2010	510,00
6/12/2010	255,00
4/9/2013	339,00
5/6/2013	678,00
4/9/2012	622,00
11/4/2012	622,00
7/11/2011	545,00
6/2/2012	622,00
9/5/2011	545,00
5/7/2010	510,00
7/3/2013	678,00
6/6/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	510,00
5/12/2011	0,83
5/12/2011	272,50
8/8/2013	678,00
8/11/2010	510,00
7/12/2009	0,83
10/11/2009	21.897,66
3/7/2013	678,00
7/2/2011	540,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/9/2011	545,00
4/7/2011	545,00
3/7/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/12/2012	311,00
13/3/2014	724,00
10/1/2011	510,00
5/8/2010	510,00
9/3/2011	540,00
8/10/2012	622,00
5/3/2012	622,00
10/11/2009	2.746,51
11/1/2010	465,00
5/9/2011	0,50
3/5/2013	678,00
6/12/2010	510,00
8/6/2010	510,00
4/9/2013	678,00
10/11/2009	1.510,00
7/5/2012	622,00
8/2/2010	510,00
5/9/2011	272,50
4/9/2012	311,00
5/11/2012	622,00
5/12/2012	0,83
8/10/2013	678,00
3/8/2012	622,00
5/11/2013	678,00
4/4/2013	678,00
8/3/2010	510,00
4/5/2010	510,00
5/12/2012	622,00
10/11/2009	0,83
5/12/2011	545,00
5/6/2012	622,00
4/1/2012	545,00
6/4/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	255,00
4/10/2011	545,00

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
11.2.2. **Responsável**: Gesimário de Franca Carvalho.
11.2.2.1. **Conduta:** habilitar e conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando provas inverídicas.
11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.
11.2.2.3. 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.
12. Encaminhamento: citação.
13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:
a) Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 48692/2025 - Seproc (peça 58) Data da Expedição: 8/12/2025 Data da Ciência: **17/12/2025** (peça 60) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026
Comunicação: Ofício 1865/2026 - Seproc (peça 59) Data da Expedição: 4/2/2026 Data da Ciência: **13/2/2026** (peça 61) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 5/3/2026

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 68), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação 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 13/3/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 11/11/2024, conforme AR (peça 29).

Valor de Constituição da TCE.

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 123.390,17, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2591/2024, 2588/2024, 2568/2024, 2593/2024, 2585/2024, 2570/2024, 2573/2024, 2584/2024, 2590/2024, 2577/2024, 2572/2024, 2580/2024, 2592/2024, 2574/2024 e 2578/2024, 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.

18. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-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.

21. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4.203/2024-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1.980/2025-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

22. 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_	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito	
	13/3/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 45)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/4/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 22)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 46)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

23. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 21, 22, p. 1, e 44, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual ‘quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os

mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

24. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

25. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 13/3/2014.

27. 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

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável_Processo	
Gesimário de Franca Carvalho	009.103/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)'] 009.104/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)'] 010.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)'] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável_Processo	
	Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)’] 008.982/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)’] 009.105/2025-5 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)’] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)’] 009.102/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)’] 009.108/2025-4 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)’] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)’] 008.940/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável_Processo	
	Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)’] 009.187/2025-1 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2583/2024)’] 009.106/2025-1 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)’] 009.186/2025-5 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2579/2024)’] 010.074/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)’] 009.107/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)’] 010.065/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)’] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável_Processo	
	Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)’] 009.101/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)’] 008.654/2023-9 [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, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)’] 008.842/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)’] 010.052/2025-9 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)’] 010.952/2025-0 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)’] 010.079/2025-4 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)’] 010.084/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema:

Responsável_Processo	
	2586/2024)’]

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gesimário de Franca Carvalho

30. O responsável Gesimário de Franca Carvalho apresentou defesa, conforme documento acostado à peça 67, que passa a ser analisada em seguida.

31. **Argumento 1 (peça 67, p. 3-5): Alegação de ocorrência da prescrição**

31.1. O responsável alega que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria prescrita, pois o último ato tido como irregular teria ocorrido em 13/3/2014, e as interrupções de prescrição apontadas pela acusação teriam ocorrido apenas após o decurso do prazo quinquenal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Sustenta que a imprescritibilidade só se aplicaria a hipóteses de ato doloso de improbidade, o que, segundo ele, não se verifica no caso concreto, pois não há demonstração de dolo específico, má-fé ou atuação fraudulenta de sua parte.

31.2. Por fim, defende que a conduta atribuída a ele se exauriu no momento da concessão do benefício, não podendo a continuidade dos pagamentos ser utilizada como subterfúgio para afastar a prescrição, e requer o reconhecimento da prescrição com a consequente extinção da pretensão em relação a si.

32. **Análise do argumento 1:**

32.1. Inicialmente, cumpre destacar que, ao contrário do que sustenta a defesa, o caso concreto não se submete ao prazo prescricional quinquenal ordinário previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Isso porque, conforme verificado nos autos, há ação penal em curso (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, Seção Judiciária do Tocantins, Tribunal Regional Federal da 1ª Região), que trata dos mesmos fatos objeto desta tomada de contas especial (peça 21, p. 1-3; peça 55, p. 3).

32.2. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, ‘quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente’. Tal entendimento é reiterado pela jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que estabelece que, havendo concurso de crimes e recebimento de denúncia criminal, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime de maior pena prevista.

32.3. No caso concreto, a denúncia criminal foi recebida em 14/1/2016, imputando ao responsável a prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21, p. 1-3; peça 55, p. 3). Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317 do Código Penal, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

32.4. No que se refere à prescrição intercorrente, aplica-se igualmente o prazo penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, sempre que houver recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, de modo que tanto a prescrição ordinária quanto a intercorrente devem observar o regime prescricional da lei penal. Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, a exemplo do que foi assentado nos Acórdãos 1.467/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 3.410/2024-TCU-Segunda Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 804/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), os quais reforçam que, na hipótese de concurso entre apuração administrativa e persecução penal, o prazo prescricional penal incide integralmente sobre a prescrição intercorrente no âmbito do controle externo.

32.5. Assim, no tocante à prescrição intercorrente, igualmente não assiste razão à defesa. Os autos demonstram tramitação regular do processo, com a prática de atos instrutórios e administrativos relevantes, sem paralisação superior a dezesseis anos em qualquer fase desta tomada de contas especial (peça 55, p. 3-4).

32.6. Portanto, no caso desta TCE, a contagem do prazo prescricional deve observar a legislação penal, como já consolidado na jurisprudência deste Tribunal. A existência de ação penal em curso afasta a aplicação automática da prescrição quinquenal ordinária, devendo ser observado o prazo prescricional penal, que, como já demonstrado, não se encontra exaurido. Assim, resta evidenciado que não há prescrição, seja ordinária, seja intercorrente, a ser reconhecida no presente caso, razão pela qual o argumento do responsável deve ser rejeitado. (peça 21, p. 1-3; peça 55, p. 3-4).

33. **Argumento 2 (peça 67, p. 5-7): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável**

33.1. O responsável sustenta que não houve demonstração concreta de dolo ou má-fé em sua conduta, afirmando que todos os atos praticados decorreram de procedimentos administrativos regulares e estavam em conformidade com as normas e orientações vigentes à época. Argumenta que não há qualquer elemento nos autos que indique recebimento de valores, favorecimento econômico ou obtenção de benefício pessoal, e que não participou da elaboração, adulteração ou inserção de documentos falsos nos processos administrativos, sendo eventuais vícios documentais atribuíveis a terceiros.

33.2. Além disso, o responsável defende que a imputação do valor integral dos benefícios pagos viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aproximando-se indevidamente de uma lógica de responsabilidade objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ressalta que a concessão de benefícios rurais sempre se pautou pela análise do conjunto probatório disponível, não se exigindo prova plena e absoluta da atividade rural, e que não é admissível utilizar alterações posteriores de entendimento administrativo para desconstituir atos praticados sob a legalidade vigente à época.

34. **Análise do argumento 2:**

34.1. A alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável não merece acolhida. Conforme apurado nos autos, a concessão do benefício de pensão por morte rural (NB 21/144.433.764-2) apurado nesta TCE foi realizada mediante a aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, em desconformidade com os registros oficiais dos cartórios e sem existência de prova material contemporânea e idônea (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.2. O responsável, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a conduta do responsável não se limitou a mero erro formal ou falha procedimental, mas sim à homologação de documentos com indícios claros de falsidade, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.3. A materialidade e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano ao erário restaram devidamente comprovados em auditoria, inquérito policial, processo disciplinar e tomada de contas especial (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a responsabilização do agente público, em casos de concessão irregular de benefícios previdenciários, prescinde da demonstração de enriquecimento ilícito ou vantagem pessoal, bastando a comprovação de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, caracterizada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de procedimentos incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa.

34.4. No caso concreto, a homologação de documentos manifestamente inidôneos e a ausência de diligência para a verificação da regularidade da documentação apresentada evidenciam, no mínimo, culpa grave do responsável, suficiente para ensejar a imputação do débito e a responsabilização no âmbito do controle externo. A responsabilidade dos gestores perante Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta, seja por ação ou omissão, praticada pelo agente de forma dolosa ou culposa, que resulte na violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles

que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (Acórdãos 6.479/2014-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-substituto Marcos Bemquerer e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas).

34.5. Destarte, como se observa, as alegações de defesa do responsável não merecem prosperar, considerando ter restado caracterizada a conduta, no mínimo, culposa do ex-servidor do Instituto Nacional do Seguro Social, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a Administração, mesmo que se comprove ausência de dolo, má-fé ou locupletamento, o que não ficou demonstrado nos autos, não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa, impondo-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa.

34.6. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, pois nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa, cabendo aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

34.7. Nos presentes autos restou evidenciado que a conduta do responsável, Gesimário de França Carvalho, extrapolou o mero erro formal ou a falha procedimental, caracterizando, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício de pensão por morte rural. O responsável era detentor do dever funcional de analisar de forma diligente a documentação apresentada pelos interessados, especialmente diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios, que apontavam a profissão do instituidor como açougueiro e não trabalhador rural (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.8. Ainda assim, o responsável procedeu à homologação e deferimento do benefício, sem adotar as cautelas mínimas exigidas para a verificação da regularidade da documentação, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.9. Tal conduta revela, no mínimo, grave negligência e inobservância dos deveres de zelo, legalidade e moralidade administrativa, configurando culpa grave, pois o ex-agente público deixou de adotar providências necessárias para evitar a concessão indevida do benefício, mesmo diante de sinais evidentes de irregularidade. Ademais, a reiteração do *modus operandi*, a ausência de diligência para sanar as inconsistências documentais e a homologação de documentos manifestamente inidôneos reforçam a existência de elemento subjetivo suficiente para a responsabilização, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

34.10. Assim, a conduta do responsável não pode ser qualificada como mero equívoco administrativo, mas sim como violação grave dos deveres funcionais, apta a ensejar a imputação do débito e a responsabilização perante este Tribunal (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.11. Portanto, não assiste razão ao responsável ao sustentar a ausência de dolo ou má-fé, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito. Também, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

34.12. No presente caso, a responsabilidade recaiu exclusivamente sobre Gesimário de França Carvalho porque foi ele quem, na condição de servidor habilitador e concessor à época dos fatos, detinha o dever funcional de impedir a concessão indevida, sendo sua conduta omissiva ou comissiva o fator determinante para o dano ao erário. Assim, a imputação de responsabilidade ao agente público

encontra respaldo não apenas nos fatos apurados, mas também no regime jurídico aplicável à função pública, que exige do servidor diligência, zelo e observância estrita à legalidade (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.13. Não assiste razão ao argumento de que a fundamentação da citação teria se limitado a imputações genéricas, sem individualização da conduta do responsável. Ao contrário, os autos evidenciam que a conduta de Gesimário de França Carvalho foi detalhadamente descrita e individualizada ao longo de todo o processo, tanto na fase administrativa quanto na tomada de contas especial. Consta dos relatórios de auditoria, do Monitoramento Operacional de Benefícios, do processo disciplinar e dos próprios registros do sistema corporativo do INSS que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/144.433.764-2, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

34.14. A conduta reprovável do responsável foi individualizada não apenas pela sua atuação direta e exclusiva na análise e deferimento do benefício, mas também pela omissão em adotar as cautelas mínimas exigidas diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios. O elemento subjetivo, no mínimo de culpa grave, está evidenciado pela ausência de diligência e pela homologação de documentação manifestamente inidônea, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). O nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário foi igualmente demonstrado, pois foi a atuação do responsável que permitiu a concessão indevida do benefício e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

34.15. Assim, a responsabilização não decorre de mera presunção objetiva vinculada ao cargo, tampouco de constatação genérica de irregularidade, mas sim de conduta concreta, específica e individualizada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da tomada de contas especial e com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 24, p. 1-2; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

35. **Argumento 3 (peça 67, p. 7-8): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial**

35.1. O responsável alega que não estão presentes os pressupostos necessários para a instauração da TCE, pois não haveria elementos fáticos e jurídicos suficientes para comprovar a ocorrência de dano ao erário e a inequívoca responsabilidade do agente. Sustenta que, conforme a legislação e a jurisprudência do TCU, a TCE só deve ser instaurada quando houver descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, identificação clara dos responsáveis, quantificação do dano e demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo apurado.

35.2. O responsável argumenta que tais elementos mínimos não foram observados, pois não há nos autos comprovação suficiente da conduta irregular, do dano e do nexo causal, o que, segundo ele, deveria ensejar o arquivamento do processo sem imputação de débito. Cita precedentes do TCU para reforçar que a ausência desses requisitos inviabiliza o desenvolvimento válido e regular da TCE.

36. **Análise do argumento 3:**

36.1. Não merece acolhida a alegação de ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE no presente caso. Conforme se depreende dos autos, todos os requisitos normativos e procedimentais foram devidamente observados pela Administração.

36.2. Inicialmente, a instauração da TCE foi precedida de apuração no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/144.433.764-2, a individualização do responsável - Gesimário de França Carvalho - e a quantificação precisa do prejuízo, conforme demonstrado nos relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, nos registros de auditoria, nos processos disciplinares correlatos e nos relatórios do Tomador de Contas Especial (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

36.3. Ademais, a individualização da conduta e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano foram amplamente demonstrados, não havendo que se falar em imputação genérica ou automática. O responsável foi devidamente notificado, teve assegurado o contraditório e a ampla defesa na fase interna, e não apresentou elementos capazes de elidir a irregularidade ou de comprovar o ressarcimento do débito, o que legitima o encaminhamento do feito à fase de controle externo (peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos, tendo sido observados os trâmites previstos na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e nas instruções normativas aplicáveis.

36.4. Não se aplica ao caso concreto a jurisprudência citada pelo responsável, segundo a qual a ausência de elementos que permitam confirmar a ocorrência de dano ao erário, ou a existência de providências judiciais eficazes para a recuperação do dano, afastaria os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, impondo o seu arquivamento.

36.5. No presente caso, a materialidade do dano ao erário encontra-se amplamente comprovada nos autos, com a quantificação precisa do prejuízo decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/144.433.764-2, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Não se trata, portanto, de hipótese em que não há elementos mínimos para a configuração do dano, mas sim de situação em que o prejuízo foi individualizado, atualizado e registrado contabilmente, inclusive com a identificação do responsável.

36.6. Além disso, não há nos autos notícia de que tenha havido provimento judicial eficaz para a recuperação do dano, tampouco de que o débito tenha sido objeto de ação judicial de cobrança, parcelamento, quitação ou inscrição em dívida ativa que tenha resultado em ressarcimento ao erário (peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do Instituto Nacional do Seguro Social indicam a inexistência de medidas judiciais ou administrativas que tenham resultado na recomposição do patrimônio público, subsistindo, assim, o interesse processual e a necessidade de apuração e cobrança do débito por meio desta tomada de contas especial.

36.7. Ressalta-se que a instauração da TCE, no caso concreto, observou o devido processo legal, com a notificação do responsável, a concessão de prazo para defesa e a adoção de todas as providências administrativas cabíveis, em consonância com a legislação de regência e as instruções normativas aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal não impede a instauração ou o prosseguimento da TCE quando não comprovada a efetiva recuperação do dano por outros meios, especialmente em casos de fraude sistêmica e prejuízo quantificado, como o presente. Ao contrário, a atuação do controle externo é imprescindível para a proteção do erário e a responsabilização dos agentes públicos, não se aplicando, portanto, os precedentes citados pelo responsável à hipótese dos autos.

36.8. Também, cumpre destacar que a instauração da TCE, no contexto de apuração de fraudes previdenciárias, atende ao interesse público de recomposição do erário e de responsabilização dos agentes que, por ação ou omissão, deram causa ao dano, não se confundindo com medidas meramente punitivas ou automáticas. O procedimento adotado no presente caso observou todas as etapas previstas na legislação e foi instruído com farta documentação comprobatória, afastando qualquer alegação de nulidade ou ausência de pressupostos.

36.9. Dessa forma, a alegação de que a TCE teria sido instaurada de forma automática não encontra respaldo nos autos, pois a decisão foi fundamentada em robusto conjunto probatório, com a devida individualização da conduta, do dano e do responsável, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

37. **Argumento 4 (peça 67, p. 8-10): Alegação de ausência de nexo de causalidade**

37.1. O responsável alega que não há nos autos comprovação do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado, sustentando que a responsabilização no âmbito da tomada de contas especial exige a

demonstração de que o prejuízo ao erário decorreu de forma direta e imediata de sua ação ou omissão.
37.2. Argumenta que, segundo a jurisprudência do TCU, é necessário que o evento danoso seja efeito necessário da conduta do agente, não bastando presunções ou imputações genéricas. Afirma que não existem documentos ou evidências que demonstrem que sua atuação tenha sido a causa direta e imediata da concessão irregular do benefício, defendendo que a ausência desse liame causal inviabilizaria a imputação de débito e a responsabilização no âmbito do processo de contas.
38. **Análise do Argumento 4:**
38.1. Não assiste razão ao responsável quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado. Conforme se verifica dos autos, a atuação do ex-servidor Gesimário de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/144.433.764-2, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).
38.2. Os registros de auditoria e os relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo, desde a habilitação, análise, entrevista, homologação da atividade rural até o despacho concessório do benefício, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, e com base em documentação inidônea (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2). A conduta do responsável foi, portanto, causa direta e necessária para a concessão do benefício indevido, não se tratando de mera vinculação funcional ou de participação genérica no procedimento.
38.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, para a responsabilização em tomada de contas especial, basta a demonstração de que a conduta do agente público foi determinante para a ocorrência do dano, com a comprovação de que o ato irregular praticado concorreu de modo decisivo para o resultado lesivo ao erário. No caso concreto, restou evidenciado que o responsável, ao aceitar e homologar documentos com informações falsas ou adulteradas, viabilizou a concessão do benefício a quem não fazia jus, sendo este nexo causal suficiente para a imputação do débito (peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).
38.4. A alegação de que o procedimento de concessão de benefícios previdenciários envolveria múltiplos agentes e etapas de controle não afasta a responsabilidade do servidor que, no exercício de suas atribuições, praticou o ato irregular que deu causa ao dano. A responsabilização objetiva é, de fato, vedada, mas, no presente caso, a conduta do responsável foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta ao prejuízo apurado, não havendo que se falar em ausência de nexo de causalidade.
38.5. O argumento do responsável de que a matriz de responsabilização não individualizaria de forma técnica e concreta os atos praticados, nem demonstraria o grau de ingerência decisória ou o nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).
38.6. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente responsável pela habilitação e concessão irregular do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).
38.7. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 24, p. 1-2). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

38.8. No tocante ao nexo de causalidade, a matriz de responsabilização e os relatórios técnicos evidenciam que a conduta do responsável foi condição necessária e suficiente para a ocorrência do dano ao erário, pois, caso tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, a concessão do benefício e o pagamento indevido não teria ocorrido (peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso.

38.9. A alegação do responsável, fundamentada em jurisprudência deste Tribunal, de que não haveria nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não se adere ao caso concreto, pelas razões a seguir expostas. Esses precedentes tratam de situações em que a responsabilização do agente público se baseava em mera vinculação funcional, ausência de individualização da conduta ou participação acessória em processos administrativos complexos, nos quais o dano ao erário resultava de uma cadeia de atos praticados por múltiplos agentes, sem que se pudesse identificar, de forma objetiva, a conduta determinante para o resultado lesivo. Nesses casos, o Tribunal de fato exige a demonstração de que o agente praticou ato irregular que concorreu direta e imediatamente para a ocorrência do dano, afastando a responsabilização automática por posição hierárquica ou mera participação formal.

38.10. No caso em análise, contudo, a situação fática é substancialmente distinta. Os autos demonstram, de forma inequívoca, que Gesimário de França Carvalho foi o responsável por todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/144.433.764-2, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Não se trata, portanto, de mera participação acessória, mas de conduta individualizada, com domínio do fato e poder decisório pleno sobre o deferimento do benefício.

38.11. Ademais, a teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, como no Acórdão 1.721/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, exige que o evento danoso seja efeito necessário da conduta do agente. No presente caso, está demonstrado que, se o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. Ou seja, o dano ao erário é consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

38.12. Diferentemente dos precedentes citados nas alegações de defesa, em que a responsabilização era afastada por ausência de demonstração do liame causal ou por participação meramente formal, aqui a atuação do responsável é individualizada, exclusiva e determinante para a ocorrência do dano. Todos os registros sistêmicos e relatórios de auditoria apontam para a atuação direta do responsável em cada etapa do processo (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

38.13. A responsabilização do agente não se fundamenta em presunções ou generalizações, mas em elementos objetivos e individualizados, que demonstram o nexo de causalidade necessário para a imputação do débito, em estrita conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. A aplicação dos precedentes citados pelo responsável, portanto, não se mostra adequada ao caso concreto, pois a situação fática dos autos revela a presença de todos os requisitos exigidos para a responsabilização do agente público, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte.

38.14. Dessa forma, resta claro que a alegação de ausência de nexo de causalidade direto e específico entre a conduta do responsável e o dano apurado não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Ao contrário, a atuação do ex-servidor foi devidamente individualizada, sendo determinante para a concessão irregular do benefício e a causa necessária e suficiente para o prejuízo ao erário. Todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte para a responsabilização

em tomada de contas especial estão presentes no caso concreto, não havendo que se falar em presunção, generalização ou responsabilização objetiva. Assim, não prospera o argumento do responsável, devendo ser rejeitado.

39. **Argumento 5 (peça 67, p. 10-12): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização**

39.1. O responsável alega que a tomada de contas especial teria sido instaurada sem a elaboração da matriz de responsabilização exigida pela legislação e pelas normas do TCU, o que, segundo ele, comprometeria o exercício do contraditório e da ampla defesa. Sustenta que a matriz de responsabilidade é essencial para individualizar a conduta do agente, demonstrar o nexo de causalidade e quantificar o dano, permitindo ao acusado conhecer com precisão os fatos a ele imputados e apresentar defesa adequada.

39.2. Argumenta que a ausência desse documento teria impedido a correta delimitação de sua responsabilidade, tornando a citação e o desenvolvimento do processo inválidos. Defende, assim, que a falta da matriz de responsabilização evidencia a inexistência dos pressupostos necessários para a constituição e o desenvolvimento válido da tomada de contas especial, devendo o processo ser arquivado sem imputação de débito.

40. **Análise do argumento 5:**

40.1. A alegação do responsável de que esta tomada de contas especial teria sido instaurada sem a devida matriz de responsabilização, o que comprometeria a individualização das condutas, a identificação dos responsáveis e a demonstração do nexo de causalidade, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos.

40.2. Conforme se verifica, a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

40.3. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente que realizou a habilitação e a concessão do benefício de pensão por morte rural objeto desta tomada de contas especial (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/144.433.764-2, desde a pré-habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural até a concessão do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente.

40.4. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, à materialidade e ao nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

40.5. No que se refere à invocação de precedentes desta Corte que afastam a responsabilização em hipóteses de ausência de matriz de responsabilização válida ou de imputação genérica, observa-se que tais decisões não se alinham ao caso concreto. Nos precedentes citados, a responsabilização foi afastada em razão da inexistência de elementos que permitissem a individualização da conduta do agente, da ausência de demonstração do nexo de causalidade ou da imputação baseada exclusivamente na posição funcional, sem descrição precisa dos atos praticados.

40.6. No presente caso, contudo, a situação fática é substancialmente distinta, pois a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). Dessa forma, não se trata de imputação genérica ou de ausência de individualização, mas de responsabilização plenamente fundamentada em elementos concretos e individualizados, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados pela defesa.

40.7. Fica evidenciado que a documentação constante dos autos comprova que Gesimário de França Carvalho detinha plena autonomia e responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito do processo administrativo de concessão do benefício, não havendo qualquer ruptura do nexo causal ou ausência de individualização da conduta. Assim, não prospera a alegação de ausência de matriz de responsabilização válida ou de individualização da conduta, estando a responsabilização do agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

41. **Argumento 6 (peça 67, p. 12-15): Alegação de necessidade de produção de provas**

41.1. O responsável sustenta que, caso se entenda pela continuidade da tomada de contas especial, deve ser assegurado o direito à produção de provas, especialmente a prova testemunhal, para demonstrar a regularidade de sua conduta.

41.2. Argumenta que o contraditório e a ampla defesa, previstos na Lei 9.784/1999 e no Código de Processo Civil, garantem ao acusado a possibilidade de requerer diligências e perícias, inclusive em processos administrativos perante o TCU. Alega ainda que a negativa de produção de provas, em especial a testemunhal, violaria o devido processo legal e poderia ensejar a nulidade do processo, conforme precedentes do STF. Assim, requer expressamente a oportunidade de produzir prova testemunhal e documental adicional, caso não seja acolhido o pedido de arquivamento da TCE.

42. **Análise do argumento 6:**

42.1. Destaca-se que o presente processo de tomada de contas especial foi instruído com ampla documentação, incluindo relatórios de auditoria, peças do processo administrativo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, registros dos sistemas corporativos do INSS, documentos do processo concessório, depoimentos colhidos em sede administrativa e elementos oriundos de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 17, p. 1-4; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 24, p. 1-2; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

42.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/144.433.764-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular, em afronta aos requisitos legais previstos nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso VII, e 62 do Decreto 3.048/1999. O dano ao erário, neste caso, é caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9). O responsável foi devidamente notificado e teve assegurado o contraditório e a ampla defesa, com oportunidade para apresentar alegações e juntar documentos, conforme demonstram as notificações e certidões de recebimento constantes do processo (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

42.3. Não há nos autos qualquer indicação concreta de fato novo, relevante e específico, que não tenha sido objeto de apuração ou que não pudesse ter sido apresentado pelo responsável em momento oportuno. Ademais, o conjunto probatório existente nos autos é suficiente para a formação do juízo de valor acerca da irregularidade apurada, estando a materialidade e a autoria devidamente demonstradas por meio de documentos oficiais, registros sistêmicos e depoimentos colhidos em procedimentos administrativos e investigativos. A mera alegação genérica de necessidade de produção de provas, desacompanhada de indicação precisa de fatos controvertidos ou de elementos que não tenham sido

objeto de análise, não é suficiente para justificar o acolhimento do pedido.

42.4. O entendimento consolidado deste Tribunal é o de que a produção de provas em processos da competência desta Corte de Contas restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno do TCU), sendo que cabe ao responsável juntar documentos que entenda oportunos à elucidação dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-Segunda Câmara, Relator Antônio Anastasia). Dessa forma, não se caracteriza cerceamento de defesa, uma vez que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta Corte não possuem disposições que imponham a obrigatoriedade de realização de coleta de depoimentos de testemunhas como forma de garantir o contraditório.

42.5. Dessa maneira, o pedido de produção de prova testemunhal formulado pelo responsável não encontra respaldo no processo de controle externo desta Corte, tampouco se mostra pertinente para afastar a irregularidade apurada, uma vez que a materialidade do dano ao erário está devidamente comprovada pela concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/144.433.764-2, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

42.6. Ressalta-se, ainda, que o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, conforme previsto na legislação de regência e no rito adotado por esta Corte. Eventual documentação que o responsável entendesse necessária à elucidação dos fatos deveria ter sido apresentada juntamente com sua defesa. A instrução processual já contempla os elementos necessários à formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal. Assim, a rejeição do pedido de produção de prova testemunhal e documental é medida que se impõe, devendo o feito prosseguir com base na documentação já constante dos autos.

43. 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.

44. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gesimário de Franca Carvalho, 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.

Dos demais requerimentos do responsável Gesimário de Franca Carvalho

45. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte (peça 67, p. 15-16):

a) a aplicação do princípio da *lex mitior*, para que, caso o regime penal produza efeito mais favorável ao defendente, este seja retroativamente aplicado, reconhecendo-se, consequentemente, a alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória;

b) o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável, em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial;

c) subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de arquivamento, a concessão de oportunidade para produção de prova testemunhal e documental adicional;

d) ao final, requer que a tomada de contas especial seja arquivada, excluindo Gesimário de Franca Carvalho do rol de responsáveis.

Análise

46. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:

46.1. Em relação ao pedido de aplicação do princípio da *lex mitior* para reconhecimento da prescrição (item 45.1), não há respaldo para seu acolhimento, pois, conforme demonstrado no exame técnico, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos impõe a aplicação do prazo prescricional

penal, que não se encontra exaurido no presente caso (peça 21, p. 1-3; peça 55, p. 3-4). Assim, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória.

46.2. Quanto ao pedido de arquivamento dos autos por suposta ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial (item 45.2), também não merece acolhida, uma vez que todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, estando comprovados nos autos o dano ao erário, a individualização da conduta, o nexo de causalidade e a identificação do responsável, conforme detalhado nos relatórios de auditoria, processos disciplinares e matriz de responsabilização (peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-15; peça 24, p. 1-2; peça 43; peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

46.3. No tocante ao pedido subsidiário de produção de prova testemunhal e documental adicional (item 45.3), não há fundamento para seu deferimento, pois o processo foi instruído com farta documentação, e não há indicação de fato novo, relevante e específico que justifique a dilação probatória.

46.4. Ademais, o entendimento consolidado do TCU é de que a produção de provas se restringe à forma documental, cabendo ao responsável apresentar os documentos que entender pertinentes no momento oportuno, o que já foi oportunizado (peça 44, p. 1-9; peça 54, p. 1-3; peça 55, p. 1-9).

46.5. Por fim, quanto ao pedido de arquivamento da tomada de contas especial e exclusão de Gesimário de Franca Carvalho do rol de responsáveis (item 45.4), não há elementos que justifiquem tal medida, uma vez que a materialidade da irregularidade, o dano ao erário e a responsabilidade do agente estão devidamente comprovados nos autos, conforme já fundamentado nas análises anteriores.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da Lindb)

47. 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.

48. 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-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-Segunda Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

49. 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-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 (art. 22 da Lindb).

50. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/144.433.764-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal).

51. 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

52. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gesimário de Franca Carvalho, 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.

53. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

54. 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.

55. 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 54.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gesimário de Franca Carvalho;

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 Gesimário de Franca Carvalho, 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 Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/11/2009	465,00
6/12/2010	0,83
10/8/2011	545,00
6/4/2010	510,00
4/2/2013	678,00
13/3/2014	724,00
7/10/2010	510,00
6/12/2010	255,00
4/9/2013	339,00
5/6/2013	678,00
4/9/2012	622,00
11/4/2012	622,00
7/11/2011	545,00
6/2/2012	622,00
9/5/2011	545,00
5/7/2010	510,00
7/3/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/6/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	510,00
5/12/2011	0,83
5/12/2011	272,50
8/8/2013	678,00
8/11/2010	510,00
7/12/2009	0,83
10/11/2009	21.897,66
3/7/2013	678,00
7/2/2011	540,00
5/9/2011	545,00
4/7/2011	545,00
3/7/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/12/2012	311,00
13/3/2014	724,00
10/1/2011	510,00
5/8/2010	510,00
9/3/2011	540,00
8/10/2012	622,00
5/3/2012	622,00
10/11/2009	2.746,51
11/1/2010	465,00
5/9/2011	0,50
3/5/2013	678,00
6/12/2010	510,00
8/6/2010	510,00
4/9/2013	678,00
10/11/2009	1.510,00
7/5/2012	622,00
8/2/2010	510,00
5/9/2011	272,50
4/9/2012	311,00
5/11/2012	622,00
5/12/2012	0,83
8/10/2013	678,00
3/8/2012	622,00
5/11/2013	678,00
4/4/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/3/2010	510,00
4/5/2010	510,00
5/12/2012	622,00
10/11/2009	0,83
5/12/2011	545,00
5/6/2012	622,00
4/1/2012	545,00
6/4/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	255,00
4/10/2011	545,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 23/4/2026: R$ 161.384,93.

c) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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 do Tocantins 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 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de França Carvalho, na condição de gestor dos recursos, em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício NB 21/144.433.764-2, espécie pensão por morte rural, deferido com base em documentação inidônea.

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R$ 58.376,82, imputando a responsabilidade ao referido agente. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas. O ministro supervisor, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 30/5/2025 (peça 51).

3. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi regularmente citado e apresentou alegações de defesa, nas quais suscitou, em síntese, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, a ausência de dolo, de má-fé e de erro grosseiro, a falta dos pressupostos legais para a instauração da tomada de contas especial, a inexistência de nexo de causalidade, a invalidade da matriz de responsabilização, a impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e, subsidiariamente, requereu a produção de prova testemunhal.

4. A unidade instrutora examinou cada um desses argumentos e concluiu pela rejeição integral das alegações de defesa, propondo o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora.

5. Cumpre registrar a existência de outras tomadas de contas especiais autuadas neste Tribunal em desfavor do referido responsável, todas relacionadas ao mesmo contexto fático.

6. Acolho, no essencial, a análise empreendida pela unidade instrutora, dela divergindo apenas para acrescer a sanção de inabilitação, pelas razões adiante expostas.

7. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Os fatos examinados nestes autos também são objeto da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300, em curso na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins, na qual foi recebida, em 14/1/2016, denúncia contra Gesimário de França Carvalho pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013.

8. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente. Considerada a pena máxima cominada ao crime do art. 317, § 1º, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, na forma do art. 109, inciso II, do Código Penal. Assim, tomado o marco inicial em 13/3/2014, data do último pagamento irregular, e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos, não se consumou a prescrição, seja a principal, seja a intercorrente.

9. No mérito, as alegações de defesa não têm o condão de elidir a irregularidade. As evidências reunidas nos autos demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo de concessão do benefício, da pré-habilitação até o despacho concessório, com identificação nominal de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas nos sistemas corporativos do INSS.

10. Nesse contexto, as apurações realizadas no âmbito da Operação Andjey da Polícia Federal, o Relatório de Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a irregularidade da concessão e a atuação do ex-servidor. Adicionalmente, a matriz de responsabilização individualizou a conduta, indicou as normas infringidas e estabeleceu o nexo entre a atuação do agente e os pagamentos indevidos.

11. Além disso, não procede a alegação de ausência dos pressupostos de constituição da tomada de contas especial. Os autos identificam o dano, o responsável e o nexo causal, quantificam o prejuízo e demonstram a adoção das providências administrativas antecedentes, razão pela qual o processo se encontra regularmente constituído.

12. Também não subsiste a alegada ausência de nexo de causalidade. Adotada a teoria do dano direto e imediato, verifica-se que o prejuízo foi consequência necessária da conduta do responsável, pois, houvesse ele observado os requisitos legais e indeferido o pleito diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. A participação de terceiros

na apresentação de documentos adulterados não rompe esse liame, pois competia ao servidor, no exercício de suas atribuições, verificar a regularidade da documentação e obstar a concessão indevida.

13. Soma-se a isso que não há fundamento para limitar a imputação a parcelas do dano. Inexistem nos autos elementos que apontem revisões, reavaliações ou fatos supervenientes aptos a interromper a cadeia causal, de modo que a integralidade dos pagamentos realizados decorre do ato concessório irregular praticado pelo responsável.

14. Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal, tem razão a unidade instrutora ao rejeitá-lo. Nos processos de controle externo, a produção de provas restringe-se, em regra, à forma documental, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, cabendo ao responsável juntar os documentos que entenda pertinentes por ocasião das alegações de defesa. Não se cogita, portanto, de cerceamento de defesa, sobretudo porque o responsável foi regularmente citado, exerceu o contraditório e não indicou fato novo, relevante e específico que justificasse a reabertura da instrução.

15. No que se refere ao elemento subjetivo, a conduta apurada não configura mero equívoco formal. A homologação de documentação inidônea, com informações divergentes dos registros oficiais quanto à profissão do instituidor, e a ausência de diligência mínima diante de indícios evidentes de falsidade revelam grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública, distanciando-se do comportamento esperado do administrador médio nas circunstâncias em que se encontrava. Assim, resta caracterizado, no mínimo, o erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

16. Ante a ausência de elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos, afastar a imputação, infirmar o nexo causal ou evidenciar sua boa-fé, impõe-se o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com fulcro no art. 202, § 6º, do Regimento Interno, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cuja dosimetria deve considerar a gravidade da conduta, a natureza fraudulenta do contexto em que praticada e o vulto do dano causado.

17. Adicionalmente, a gravidade da conduta justifica a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A existência de outras tomadas de contas especiais autuadas contra o ex-servidor não obsta a imposição da mesma penalidade neste processo, devendo incidir sobre a etapa de execução da penalidade o limitador temporal de caráter cumulativo, consoante jurisprudência desta Corte.

18. Proponho, assim, rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas de Gesimário de França Carvalho, condená-lo ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe a multa proporcional ao dano, além da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2791/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.185/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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 (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/11/2009	465,00
6/12/2010	0,83
10/8/2011	545,00
6/4/2010	510,00
4/2/2013	678,00
13/3/2014	724,00
7/10/2010	510,00
6/12/2010	255,00
4/9/2013	339,00
5/6/2013	678,00
4/9/2012	622,00
11/4/2012	622,00
7/11/2011	545,00
6/2/2012	622,00
9/5/2011	545,00
5/7/2010	510,00
7/3/2013	678,00
6/6/2011	545,00
7/12/2009	465,00
6/9/2010	510,00
5/12/2011	0,83
5/12/2011	272,50
8/8/2013	678,00
8/11/2010	510,00
7/12/2009	0,83

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/11/2009	21.897,66
3/7/2013	678,00
7/2/2011	540,00
5/9/2011	545,00
4/7/2011	545,00
3/7/2012	622,00
4/1/2013	622,00
5/12/2012	311,00
13/3/2014	724,00
10/1/2011	510,00
5/8/2010	510,00
9/3/2011	540,00
8/10/2012	622,00
5/3/2012	622,00
10/11/2009	2.746,51
11/1/2010	465,00
5/9/2011	0,50
3/5/2013	678,00
6/12/2010	510,00
8/6/2010	510,00
4/9/2013	678,00
10/11/2009	1.510,00
7/5/2012	622,00
8/2/2010	510,00
5/9/2011	272,50
4/9/2012	311,00
5/11/2012	622,00
5/12/2012	0,83
8/10/2013	678,00
3/8/2012	622,00
5/11/2013	678,00
4/4/2013	678,00
8/3/2010	510,00
4/5/2010	510,00
5/12/2012	622,00
10/11/2009	0,83
5/12/2011	545,00
5/6/2012	622,00
4/1/2012	545,00
6/4/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/12/2009	465,00
6/9/2010	255,00
4/10/2011	545,00

9.2. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 130.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida 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;

9.3. considerar grave a infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.4. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2791-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 009.186/2025-5.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 61), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 62-63) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 64):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de 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 21/145.456.439-0, de titularidade do segurado Genaro Felício Dias.

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 2579/2024.

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 ex-servidor Gesimário de França Carvalho, na condição de habilitador e concessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (21/145.456.439-0) sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, utilizando documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea (peças 12, p. 12-13, e 15, p. 2). O processo foi identificado no âmbito da Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão pelo servidor (peças 10, p. 2-3, e 12, p. 2-3).

5. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a ausência de comprovação da qualidade de segurada especial do instituidor, bem como a atuação dolosa do servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4, e 15, p. 2-3).

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa do beneficiário, razão pela qual não foi incluído como responsável desta TCE, conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem

excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 44, p. 3-4).

7. 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.

8. No relatório da TCE (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 76.979,00, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).

10. Em 30/5/2025, 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 51).

11. Na instrução inicial (peça 55), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 e 39.

11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

11.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2010	1.910,00
6/10/2014	724,00
5/6/2014	724,00
6/12/2010	255,00
6/10/2015	788,00
6/9/2011	272,50
6/4/2011	545,00
6/7/2010	510,00
18/5/2010	510,00
6/9/2010	510,00
7/5/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/3/2013	678,00
6/2/2014	724,00
6/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
6/11/2015	788,00
5/2/2015	788,00
4/7/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/11/2010	510,00
7/5/2012	622,00
5/9/2013	678,00
7/5/2015	788,00
5/3/2015	788,00
18/5/2010	3.316,55
7/1/2013	622,00
5/8/2010	510,00
4/4/2014	724,00
6/3/2012	622,00
11/3/2014	724,00
5/7/2012	622,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
6/9/2012	311,00
4/10/2013	678,00
6/6/2011	545,00
6/7/2015	788,00
4/3/2011	540,00
18/6/2010	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/12/2013	678,00
7/5/2014	724,00
6/1/2011	510,00
7/4/2015	788,00
5/12/2013	339,00
6/6/2012	622,00
6/7/2011	545,00
6/8/2014	724,00
5/4/2012	622,00
6/12/2011	272,50
6/6/2013	678,00
4/10/2012	622,00
5/9/2013	339,00
4/12/2014	724,00
4/2/2011	540,00
6/8/2013	678,00
4/12/2015	394,00
4/12/2014	362,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/9/2010	255,00
4/7/2013	678,00
6/8/2012	622,00
7/11/2011	545,00
18/5/2010	23.808,66
7/11/2012	622,00
6/9/2011	545,00
6/12/2012	311,00
7/1/2014	678,00
6/2/2012	622,00
6/12/2011	545,00
4/9/2014	724,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/12/2010	510,00
4/9/2014	362,00
6/11/2013	678,00
7/1/2015	724,00
5/1/2012	545,00
6/10/2015	394,00
6/11/2014	724,00
4/12/2015	788,00
18/5/2010	0,79
4/8/2011	545,00
6/10/2010	510,00

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
11.2.2. **Responsável**: Gesimário de Franca Carvalho.
11.2.2.1. **Conduta:** habilitar e conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurada especial rural do instituidor, aceitando provas inverídicas.
11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.
11.2.2.3. 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.
12. Encaminhamento: citação.
13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:
a) Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 48691/2025 - Seproc (peça 58)

Data da Expedição: 11/12/2025
Data da Ciência: **30/12/2025** (peça 59)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57).
Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 60), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação 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 4/12/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 11/11/2024, conforme AR (peça 29).

Valor de Constituição da TCE.

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 151.629,09, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição.

18. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.
19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.
20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-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.
21. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
22. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise,

os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	04/12/2015	Data da concessão do último débito irregular (peça 43)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 21)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 44)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

23. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 21, p. 1, 22, e 44, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

24. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 22). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

25. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 4/12/2015.

27. 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

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimario de Franca Carvalho	010.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)'] 009.102/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)'] 009.185/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)'] 009.105/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)'] 009.103/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)'] 009.104/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)'] 008.940/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)'] 009.101/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)'] 010.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)'] 008.842/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores

Responsável	Processo
	PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)’] 010.052/2025-9 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)’] 010.074/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)’] 008.982/2025-2 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)’] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)’] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)’] 009.107/2025-8 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)’] 009.187/2025-1 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2583/2024)’] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)’] 009.108/2025-4 [TCE, aberto, ‘TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)’] 009.106/2025-1 [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

Responsável	Processo
	previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)'] 010.952/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)'] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)'] 010.065/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)'] 010.084/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)'] 008.654/2023-9 [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, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)']

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

30. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações 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.

31. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de dados da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 57). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 58-59).

32. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

33. Ao não apresentar sua defesa, 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'.

34. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação do responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 55) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador.

35. No presente feito, o responsável revel foi chamado a se defender da seguinte irregularidade: concessão irregular de benefício de pensão por morte rural (NB 21/145.456.439-0), sem a devida comprovação da condição de segurada especial do instituidor, mediante aceitação de documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea, em desacordo com os arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991, e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999. Consta dos autos que o ex-servidor, na qualidade de habilitador e concessor, deixou de adotar as diligências mínimas exigidas pela legislação e pelos procedimentos internos do INSS, resultando na concessão indevida do benefício e consequente dano ao erário.

36. Diante da ausência de defesa e da robustez do conjunto probatório constante dos autos, confirma-se a responsabilidade do responsável pelas irregularidades apuradas, permanecendo hígida a imputação do débito correspondente, sem prejuízo de eventual reavaliação caso sobrevenham elementos novos.

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 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-Primeira Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

38. Dessa forma, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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)

39. 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.

40. 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-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário do TCU, Rel. Min. Augusto Nardes).

41. 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-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 (art. 22 da Lindb).

42. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/145.456.439-0, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhadora rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso VII, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal).

43. 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

44. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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.

45. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

46. 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.

47. 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 54.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Gesimário de Franca Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Gesimário de Franca Carvalho, 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 Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2010	1.910,00
6/10/2014	724,00
5/6/2014	724,00
6/12/2010	255,00
6/10/2015	788,00
6/9/2011	272,50
6/4/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2010	510,00
18/5/2010	510,00
6/9/2010	510,00
7/5/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/3/2013	678,00
6/2/2014	724,00
6/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
6/11/2015	788,00
5/2/2015	788,00
4/7/2014	724,00
5/11/2010	510,00
7/5/2012	622,00
5/9/2013	678,00
7/5/2015	788,00
5/3/2015	788,00
18/5/2010	3.316,55
7/1/2013	622,00
5/8/2010	510,00
4/4/2014	724,00
6/3/2012	622,00
11/3/2014	724,00
5/7/2012	622,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
6/9/2012	311,00
4/10/2013	678,00
6/6/2011	545,00
6/7/2015	788,00
4/3/2011	540,00
18/6/2010	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/12/2013	678,00
7/5/2014	724,00
6/1/2011	510,00
7/4/2015	788,00
5/12/2013	339,00
6/6/2012	622,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2011	545,00
6/8/2014	724,00
5/4/2012	622,00
6/12/2011	272,50
6/6/2013	678,00
4/10/2012	622,00
5/9/2013	339,00
4/12/2014	724,00
4/2/2011	540,00
6/8/2013	678,00
4/12/2015	394,00
4/12/2014	362,00
6/9/2010	255,00
4/7/2013	678,00
6/8/2012	622,00
7/11/2011	545,00
18/5/2010	23.808,66
7/11/2012	622,00
6/9/2011	545,00
6/12/2012	311,00
7/1/2014	678,00
6/2/2012	622,00
6/12/2011	545,00
4/9/2014	724,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/12/2010	510,00
4/9/2014	362,00
6/11/2013	678,00
7/1/2015	724,00
5/1/2012	545,00
6/10/2015	394,00
6/11/2014	724,00
4/12/2015	788,00
18/5/2010	0,79
4/8/2011	545,00
6/10/2010	510,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R$ 192.004,07.

c) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento

Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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 do Tocantins 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 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de França Carvalho, ex-servidor da autarquia, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/145.456.439-0, espécie pensão por morte rural, deferido com base em documentação inidônea.

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R$ 76.979,00 e imputou a responsabilidade ao referido agente. A Controladoria-Geral da União manifestou-se em consonância com as conclusões do órgão instaurador, pela irregularidade das contas.

3. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi regularmente citado para apresentar alegações de defesa, mas, transcorrido o prazo regimental, permaneceu silente.

4. A unidade instrutora propôs considerá-lo revel, julgar irregulares as contas, condená-lo ao pagamento do débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta.

5. Cumpre registrar, adicionalmente, a existência de outras tomadas de contas especiais autuadas neste Tribunal em desfavor do referido responsável, todas relacionadas ao mesmo contexto fático.

6. Acolho, no essencial, a análise empreendida pela unidade instrutora, adotando seus fundamentos às minhas razões de decidir.

7. De início, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. Os mesmos fatos são objeto da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300, em curso na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins, na qual foi recebida, em 14/1/2016, denúncia contra o responsável pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013.

8. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, o recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos atrai o prazo estabelecido na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente. Considerada a pena máxima cominada ao crime previsto no art. 317, § 1º, do Código Penal, aplica-se o prazo de dezesseis anos, conforme o art. 109, inciso II, do mesmo Código, não tendo se consumado esse lapso temporal entre o marco inicial, em 4/12/2015, e os atos interruptivos identificados nos autos.

9. Outrossim, considero válida a citação, uma vez que o ofício foi encaminhado ao endereço do responsável constante da base de dados da Receita Federal, custodiada pelo TCU, e sua entrega ficou comprovada nos autos. Como o responsável não apresentou defesa no prazo fixado, deve ser considerado revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. A revelia, contudo, não implica presunção automática de veracidade das imputações no processo de controle externo, devendo o julgamento apoiar-se nas provas dos autos. No caso, o conjunto probatório demonstra que o responsável habilitou e concedeu o benefício sem comprovação idônea do exercício de atividade rural pela instituidora, mediante aceitação de documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea.

11. Entendo, portanto, que a conduta do responsável foi determinante para a produção do dano. Na qualidade de habilitador e concessor, competia-lhe verificar o preenchimento dos requisitos legais e a idoneidade dos documentos apresentados. Caso tivesse observado as cautelas exigíveis e indeferido o pleito diante da insuficiência da prova material, os pagamentos indevidos não teriam ocorrido.

12. A aceitação e a homologação de documentação inidônea, sem diligências mínimas diante de inconsistências relevantes, revelam grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública. A conduta distancia-se daquela esperada do administrador médio nas mesmas circunstâncias e caracteriza, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

13. Essa conclusão é corroborada pelas apurações realizadas no âmbito da Operação Andjey da Polícia Federal, pelo Relatório de Monitoramento de Benefícios e pelo Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87, que confirmaram a irregularidade da concessão e a atuação do ex-servidor.

14. Assim, diante da ausência de defesa e de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, afastar o nexo causal ou demonstrar excludente de responsabilidade, cabe o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com fundamento no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. A gravidade da conduta justifica, ainda, a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo prazo de cinco anos. A existência de outras tomadas de contas especiais autuadas contra o ex-servidor não obsta a imposição da penalidade neste processo, devendo incidir sobre a etapa de execução da penalidade o limitador temporal de caráter cumulativo, consoante jurisprudência desta Corte.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2792/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.186/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 Gesimário de França Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2010	1.910,00
6/10/2014	724,00
5/6/2014	724,00
6/12/2010	255,00
6/10/2015	788,00
6/9/2011	272,50
6/4/2011	545,00
6/7/2010	510,00
18/5/2010	510,00
6/9/2010	510,00
7/5/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/3/2013	678,00
6/2/2014	724,00
6/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
6/11/2015	788,00
5/2/2015	788,00
4/7/2014	724,00
5/11/2010	510,00
7/5/2012	622,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/9/2013	678,00
7/5/2015	788,00
5/3/2015	788,00
18/5/2010	3.316,55
7/1/2013	622,00
5/8/2010	510,00
4/4/2014	724,00
6/3/2012	622,00
11/3/2014	724,00
5/7/2012	622,00
6/2/2013	678,00
6/12/2012	622,00
6/9/2012	311,00
4/10/2013	678,00
6/6/2011	545,00
6/7/2015	788,00
4/3/2011	540,00
18/6/2010	510,00
5/5/2011	545,00
5/6/2015	788,00
5/12/2013	678,00
7/5/2014	724,00
6/1/2011	510,00
7/4/2015	788,00
5/12/2013	339,00
6/6/2012	622,00
6/7/2011	545,00
6/8/2014	724,00
5/4/2012	622,00
6/12/2011	272,50
6/6/2013	678,00
4/10/2012	622,00
5/9/2013	339,00
4/12/2014	724,00
4/2/2011	540,00
6/8/2013	678,00
4/12/2015	394,00
4/12/2014	362,00
6/9/2010	255,00
4/7/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/8/2012	622,00
7/11/2011	545,00
18/5/2010	23.808,66
7/11/2012	622,00
6/9/2011	545,00
6/12/2012	311,00
7/1/2014	678,00
6/2/2012	622,00
6/12/2011	545,00
4/9/2014	724,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/12/2010	510,00
4/9/2014	362,00
6/11/2013	678,00
7/1/2015	724,00
5/1/2012	545,00
6/10/2015	394,00
6/11/2014	724,00
4/12/2015	788,00
18/5/2010	0,79
4/8/2011	545,00
6/10/2010	510,00

9.3. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 160.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida 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 infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.5. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2792-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 009.187/2025-1.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 69), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 70-71) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 72):

“**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social

(INSS), em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/146.993.594-2, de titularidade da segurada Rayanne Milhomem dos Santos.

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 2583/2024.

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 rurícola do (a) instituidor (a) da pensão.'

4. O ex-servidor Gesimário de França Carvalho, na condição de habilitador e concessor, concedeu o benefício de pensão por morte rural (NB 21/146.993.594-2) sem a devida comprovação do exercício de atividade rural do instituidor, utilizando documentos com indícios de falsidade, rasuras e ausência de início de prova material contemporânea (peças 12, p. 12-13, e 15, p. 2). O processo foi identificado no âmbito da Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal, que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios rurais, com adulteração de documentos por advogados e funcionários, e posterior concessão pelo servidor (peças 10, p. 2-3, e 12, p. 2-3).

5. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a ausência de comprovação da qualidade de segurado especial, bem como a atuação dolosa do servidor, que privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia (peças 12, p. 29-47; 13, p. 2-4, e 15, p. 2-3).

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária Rayanne Milhomem dos Santos, razão pela qual não foi incluída como responsável nesta tomada de contas especial. Conforme detalhado no relatório do Tomador de Contas, as apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia da beneficiária, sendo organizados e apresentados por terceiros, sem que houvesse prova de conluio ou de que a beneficiária tivesse conhecimento ou participação na fraude. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 45, p. 4-5).

7. 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.

8. No relatório da TCE (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 74.939,00, imputando responsabilidade a Gesimário de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 11/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), 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 49 e 50).

10. Em 30/5/2025, 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 51).

11. Na instrução inicial (peça 55), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 6, 7, 9, 10, 12, 13,

14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 e 39.
11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.
11.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
11.2.2. **Responsável**: Gesimário de Franca Carvalho.
11.2.2.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas.
11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.
11.2.2.3. 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.
12. Encaminhamento: citação.
13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:
a) Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 49414/2025 - Seproc (peça 59) Data da Expedição: 28/11/2025 Data da Ciência: **11/12/2025** (peças 63 e 65) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026
Comunicação: Ofício 49415/2025 - Seproc (peça 60) Data da Expedição: 28/11/2025 Data da Ciência: **11/12/2025** (peça 66) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026
Comunicação: Ofício 49416/2025 - Seproc (peça 58) Data da Expedição: 28/11/2025 Data da Ciência: **11/12/2025** (peça 64) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57). Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 68), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 30/7/2015, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
16.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do Mandado de Notificação Prévia acostado à peça 5, recebido em 11/5/2017.

Valor de Constituição da TCE.

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 150.799,51, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição.

18. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3.246/2024-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.

21. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4.203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1.980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

22. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	30/07/2015	Data da concessão do último débito irregular (peça 43)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 22)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 44)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

23. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 21, 22, p. 1, e 44, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

24. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

25. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 30/7/2015.

27. 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

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimário de Franca Carvalho	009.105/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)'] 010.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)'] 009.108/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)'] 009.185/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio

Responsável	Processo
	ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)'] 009.106/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)'] 008.940/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)'] 010.074/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)'] 009.102/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)'] 009.186/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2579/2024)'] 009.107/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)'] 010.065/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)'] 009.101/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)'] 010.952/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)'] 010.084/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto

Responsável	Processo
	Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)'] 010.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)'] 009.103/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)'] 009.104/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)'] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)'] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)'] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)'] 008.654/2023-9 [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, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)'] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)'] 008.982/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)']

Responsável	Processo
	010.052/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)'] 008.842/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)']

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gesimário de Franca Carvalho

30. O responsável Gesimário de Franca Carvalho apresentou defesa, conforme documentos acostados às peças 63 e 67, que passa a ser analisada em seguida.

31. **Argumento 1 (peça 67, p. 2-14): Alegação de ocorrência da prescrição**

31.1. O responsável alega que a tomada de contas especial estaria prescrita, pois houve o decurso de mais de cinco anos entre o último pagamento do benefício reputado irregular, ocorrido em 30/7/2015, e a instauração formal da TCE em 25/10/2024, sem que tenha havido, nesse período, qualquer ato válido e eficaz capaz de interromper a prescrição, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022 e da Lei 9.873/1999. Sustenta que a prescrição quinquenal é aplicável tanto à pretensão punitiva quanto à ressarcitória, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899 (RE 636.886), e que a ausência de atos interruptivos ou a ocorrência de prescrição intercorrente, diante de períodos superiores a três anos de inércia administrativa, impõe a extinção do feito.

31.2. O responsável reforça que a disciplina da prescrição no âmbito do controle externo constitui garantia material do administrado, vinculada aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da duração razoável do processo, e que a inobservância desses parâmetros compromete a legitimidade da persecução estatal. Por fim, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com a consequente extinção do processo e o arquivamento da Tomada de Contas Especial, afastando-se qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento.

32. **Análise do argumento 1:**

32.1. Inicialmente, cumpre destacar que, ao contrário do que sustenta a defesa, o caso concreto não se submete ao prazo prescricional quinquenal ordinário previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Isso porque, conforme verificado nos autos, há ação penal em curso (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 - 4ª Vara Federal Criminal, Seção Judiciária do Tocantins, Tribunal Regional Federal da 1ª Região), que trata dos mesmos fatos objeto desta tomada de contas especial (peças 21, 22, p. 1, e 44, p. 3).

32.2. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'. Tal entendimento é reiterado pela jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que estabelece que, havendo concurso de crimes e recebimento de denúncia criminal, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime de maior pena prevista.

32.3. No caso concreto, a denúncia criminal foi recebida em 14/1/2016, imputando ao responsável a prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peça 21). Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317 do Código

Penal, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

32.4. No que se refere à prescrição intercorrente, aplica-se igualmente o prazo penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, sempre que houver recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, de modo que tanto a prescrição ordinária quanto a intercorrente devem observar o regime prescricional da lei penal. Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, a exemplo do que foi assentado nos Acórdãos 1.467/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 3.410/2024-TCU-Segunda Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 804/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), os quais reforçam que, na hipótese de concurso entre apuração administrativa e persecução penal, o prazo prescricional penal incide integralmente sobre a prescrição intercorrente no âmbito do controle externo.

32.5. Assim, no tocante à prescrição intercorrente, igualmente não assiste razão à defesa. Os autos demonstram tramitação regular do processo, com a prática de atos instrutórios e administrativos relevantes, sem paralisação superior a dezesseis anos em qualquer fase desta tomada de contas especial.

32.6. Portanto, no caso desta TCE, a contagem do prazo prescricional deve observar a legislação penal, como já consolidado na jurisprudência deste Tribunal. A existência de ação penal em curso afasta a aplicação automática da prescrição quinquenal ordinária, devendo ser observado o prazo prescricional penal, que, como já demonstrado, não se encontra exaurido. Assim, resta evidenciado que não há prescrição, seja ordinária, seja intercorrente, a ser reconhecida no presente caso, razão pela qual o argumento do responsável deve ser rejeitado.

33. **Argumento 2 (peça 67, p. 14-19): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável**

33.1. O responsável alega que não agiu com dolo, má-fé, enriquecimento ilícito, conluio ou participação em fraude, sustentando que sua atuação se deu no exercício regular de suas atribuições, com base nos documentos apresentados pelos requerentes e nos sistemas oficiais disponíveis à época. Argumenta que não há nos autos qualquer elemento concreto que comprove intenção deliberada de causar dano ao erário, obtenção de vantagem pessoal, participação em esquema fraudulento ou falsificação de documentos, ressaltando que eventuais falhas na análise documental ou insuficiências procedimentais configurariam, quando muito, irregularidade administrativa, jamais conduta dolosa.

33.2. O responsável também destaca que a responsabilização pessoal exige prova robusta e individualizada de dolo ou erro grosseiro, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), e que a imputação de débito não pode se basear em presunções genéricas ou em juízo retrospectivo sobre a suficiência da prova apresentada. Defende que a ausência de demonstração de vantagem pessoal, conluio, fraude estruturada ou desvio intencional de finalidade afasta a possibilidade de responsabilização subjetiva, sendo vedada a responsabilização objetiva do agente público no âmbito do controle externo.

34. **Análise do argumento 2:**

34.1. A alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável não merece acolhida. Conforme apurado nos autos, a concessão do benefício de pensão por morte rural (NB 21/146.993.594-2) apurado nesta TCE foi realizada mediante a aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, em desconformidade com os registros oficiais dos cartórios e sem existência de prova material contemporânea e idônea (peça 15, p. 1-3; peça 17, p. 1-2; peça 44, p. 2-3). O responsável, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício.

34.2. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a conduta do responsável não se limitou a mero erro formal ou falha procedimental, mas sim à homologação de documentos com indícios claros de falsidade, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6;

peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2). A materialidade e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano ao erário restaram devidamente comprovados em auditoria, inquérito policial, processo disciplinar e tomada de contas especial (peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3).

34.3. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a responsabilização do agente público, em casos de concessão irregular de benefícios previdenciários, prescinde da demonstração de enriquecimento ilícito ou vantagem pessoal, bastando a comprovação de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, caracterizada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de procedimentos incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa. No caso concreto, a homologação de documentos manifestamente inidôneos e a ausência de diligência para a verificação da regularidade da documentação apresentada evidenciam, no mínimo, culpa grave do responsável, suficiente para ensejar a imputação do débito e a responsabilização no âmbito do controle externo.

34.4. A responsabilidade dos gestores perante Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta, seja por ação ou omissão, praticada pelo agente de forma dolosa ou culposa, que resulte na violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (Acórdãos 6.479/2014-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Min. Marcos Bemquerer e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas).

34.5. Destarte, como se observa, as alegações de defesa do responsável não merecem prosperar, considerando ter restado caracterizada a conduta, no mínimo, culposa do ex-servidor do INSS, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a Administração, mesmo que se comprove ausência de dolo, má-fé ou locupletamento, o que não ficou demonstrado nos autos, não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa, impondo-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa.

34.6. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, pois nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa, cabendo aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

34.7. Nos presentes autos restou evidenciado que a conduta do responsável, Gesimário de França Carvalho, extrapolou o mero erro formal ou a falha procedimental, caracterizando, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício de pensão por morte rural. O responsável era detentor do dever funcional de analisar de forma diligente a documentação apresentada pelos interessados, especialmente diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios, que apontavam a profissão da instituidora como ‘do lar’ e não ‘trabalhadora rural’ (peça 15, p. 1-3; peça 17, p. 1-2). Ainda assim, o responsável procedeu à homologação e deferimento do benefício, sem adotar as cautelas mínimas exigidas para a verificação da regularidade da documentação, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2).

34.8. Tal conduta revela, no mínimo, grave negligência e inobservância dos deveres de zelo, legalidade e moralidade administrativa, configurando culpa grave, pois o ex-agente público deixou de adotar providências necessárias para evitar a concessão indevida do benefício, mesmo diante de sinais evidentes de irregularidade. Ademais, a reiteração do modus operandi, a ausência de diligência para sanar as inconsistências documentais e a homologação de documentos manifestamente inidôneos reforçam a existência de elemento subjetivo suficiente para a responsabilização, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. Assim, a conduta do responsável não pode ser qualificada como mero equívoco administrativo, mas sim como violação grave dos deveres funcionais, apta a ensejar a imputação do débito e a responsabilização perante este Tribunal (peça 15, p. 1-3;

peça 17, p. 1-2; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 22, p. 1-2; peça 44, p. 2-3).

34.9. Portanto, não assiste razão ao responsável ao sustentar a ausência de dolo ou má-fé, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito. Também, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

34.10. No presente caso, a responsabilidade recaiu exclusivamente sobre Gesimário de França Carvalho porque foi ele quem, na condição de servidor habilitador e concessor à época dos fatos, detinha o dever funcional de impedir a concessão indevida, sendo sua conduta omissiva ou comissiva o fator determinante para o dano ao erário. Assim, a imputação de responsabilidade ao agente público encontra respaldo não apenas nos fatos apurados, mas também no regime jurídico aplicável à função pública, que exige do servidor diligência, zelo e observância estrita à legalidade (peça 15, p. 1-3; peça 39, p. 3-4; peça 44, p. 3-4).

34.11. Não assiste razão ao argumento de que a fundamentação da citação teria se limitado a imputações genéricas, sem individualização da conduta do responsável. Ao contrário, os autos evidenciam que a conduta de Gesimário de França Carvalho foi detalhadamente descrita e individualizada ao longo de todo o processo, tanto na fase administrativa quanto na tomada de contas especial. Consta dos relatórios de auditoria, do Monitoramento Operacional de Benefícios, do processo disciplinar e dos próprios registros do sistema corporativo do INSS que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3).

34.12. A conduta reprovável do responsável foi individualizada não apenas pela sua atuação direta e exclusiva na análise e deferimento do benefício, mas também pela omissão em adotar as cautelas mínimas exigidas diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios. O elemento subjetivo, no mínimo de culpa grave, está evidenciado pela ausência de diligência e pela homologação de documentação manifestamente inidônea, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5). O nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário foi igualmente demonstrado, pois foi a atuação do responsável que permitiu a concessão indevida do benefício e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

34.13. Assim, a responsabilização não decorre de mera presunção objetiva vinculada ao cargo, tampouco de constatação genérica de irregularidade, mas sim de conduta concreta, específica e individualizada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da tomada de contas especial e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 44, p. 2-3; peça 39, p. 2-3; peça 15, p. 1-3). Portanto, não assiste razão ao responsável, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito.

35. **Argumento 3 (peça p. 67, p. 19-24): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial**

35.1. O responsável alega que a tomada de contas especial foi instaurada sem a observância dos pressupostos legais e normativos exigidos, como a demonstração clara e objetiva da ocorrência de dano ao erário, a identificação do responsável, o nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo, e o esgotamento das medidas administrativas ordinárias. Sustenta que a instauração da TCE se baseou essencialmente em conclusões de processo disciplinar, sem reconstrução técnico-financeira do dano e sem comprovação de que as medidas administrativas preliminares foram ineficazes, utilizando-se a TCE como instrumento primário de cobrança, em desacordo com o caráter subsidiário previsto na

legislação e na jurisprudência do TCU.

35.2. O responsável argumenta ainda que a imputação de responsabilidade foi feita de forma genérica, sem individualização da conduta e sem demonstração do nexo causal específico, o que compromete a validade do procedimento. Defende que, diante da ausência desses requisitos essenciais, a instauração da TCE é inválida e deve ser arquivada, pois não se pode admitir a responsabilização sem a devida demonstração dos elementos mínimos exigidos pelo regime jurídico do controle externo.

36. **Análise do argumento 3:**

36.1. Não merece acolhida a alegação de ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE no presente caso. Conforme se depreende dos autos, todos os requisitos normativos e procedimentais foram devidamente observados pela Administração. Inicialmente, a instauração da TCE foi precedida de apuração no âmbito do INSS, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, a individualização do responsável - Gesimário de França Carvalho - e a quantificação precisa do prejuízo, conforme demonstrado nos relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, nos registros de auditoria, nos processos disciplinares correlatos e nos relatórios do Tomador de Contas Especial (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3, peças 54-55).

36.2. Ademais, a individualização da conduta e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano foram amplamente demonstrados, não havendo que se falar em imputação genérica ou automática. O responsável foi devidamente notificado, teve assegurado o contraditório e a ampla defesa na fase interna, e não apresentou elementos capazes de elidir a irregularidade ou de comprovar o ressarcimento do débito, o que legitima o encaminhamento do feito à fase de controle externo (peça 39, p. 7-8; peça 43; peça 44, p. 7-8; peça 45, p. 7-8; peças 54-55). Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos, tendo sido observados os trâmites previstos na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e nas instruções normativas aplicáveis.

36.3. Não se aplica ao caso concreto a jurisprudência citada pelo responsável, segundo a qual a ausência de elementos que permitam confirmar a ocorrência de dano ao erário, ou a existência de providências judiciais eficazes para a recuperação do dano, afastaria os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, impondo o seu arquivamento (Acórdãos citados pelo responsável: 1.122/2011-TCU-Segunda Câmara, Relator Min. Aroldo Cedraz; 2.181/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira).

36.4. No presente caso, a materialidade do dano ao erário encontra-se amplamente comprovada nos autos, com a quantificação precisa do prejuízo decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 34, p. 1-2; peça 39, p. 6; peça 43; peça 44, p. 6; peça 45, p. 6; peças 54-55). Não se trata, portanto, de hipótese em que não há elementos mínimos para a configuração do dano, mas sim de situação em que o prejuízo foi individualizado, atualizado e registrado contabilmente, inclusive com a identificação do responsável.

36.5. Além disso, não há nos autos notícia de que tenha havido provimento judicial eficaz para a recuperação do dano, tampouco de que o débito tenha sido objeto de ação judicial de cobrança, parcelamento, quitação ou inscrição em dívida ativa que tenha resultado em ressarcimento ao erário (peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 5; peça 43; peça 44, p. 5; peça 45, p. 5; peças 54-55). Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do INSS indicam a inexistência de medidas judiciais ou administrativas que tenham resultado na recomposição do patrimônio público, subsistindo, assim, o interesse processual e a necessidade de apuração e cobrança do débito por meio desta tomada de contas especial.

36.6. Ressalte-se que a instauração da TCE, no caso concreto, observou o devido processo legal, com a notificação do responsável, a concessão de prazo para defesa e a adoção de todas as providências administrativas cabíveis, em consonância com a legislação de regência e as instruções normativas aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal não impede a instauração ou o prosseguimento da TCE quando não comprovada a efetiva recuperação do dano por outros meios, especialmente em casos de

fraude sistêmica e prejuízo quantificado, como o presente. Ao contrário, a atuação do controle externo é imprescindível para a proteção do erário e a responsabilização dos agentes públicos, não se aplicando, portanto, os precedentes citados pelo responsável à hipótese dos autos.

36.7. Também, cumpre destacar que a instauração da TCE, no contexto de apuração de fraudes previdenciárias, atende ao interesse público de recomposição do erário e de responsabilização dos agentes que, por ação ou omissão, deram causa ao dano, não se confundindo com medidas meramente punitivas ou automáticas. O procedimento adotado no presente caso observou todas as etapas previstas na legislação e foi instruído com farta documentação comprobatória, afastando qualquer alegação de nulidade ou ausência de pressupostos.

36.8. Dessa forma, a alegação de que a TCE teria sido instaurada de forma automática não encontra respaldo nos autos, pois a decisão foi fundamentada em robusto conjunto probatório, com a devida individualização da conduta, do dano e do responsável, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 55-56). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

37. **Argumento 4 (peça 67, p. 24-29): Alegação de ausência de nexo de causalidade**

37.1. O responsável sustenta que não há nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano ao erário, requisito indispensável para a responsabilização em tomada de contas especial. Argumenta que o suposto prejuízo decorre de uma cadeia complexa de fatores, incluindo a apresentação de documentação por terceiros, atuação de intermediários externos e fraudes documentais sofisticadas, não sendo possível atribuir-lhe responsabilidade exclusiva pelos pagamentos realizados, pois não há comprovação de que tenha sido o autor, partícipe ou beneficiário das fraudes.

37.2. Defende ainda que a responsabilização do agente público exige demonstração robusta de que o dano decorreu direta e necessariamente de sua conduta, o que não se verifica no caso concreto. Alega que sua atuação não foi a causa necessária do prejuízo, mas, quando muito, um antecedente remoto em um processo administrativo complexo, e que a ausência de individualização da conduta e de prova técnica do vínculo causal rompe o liame necessário para a imputação de débito, sendo vedada a responsabilização objetiva no âmbito do controle externo.

38. **Análise do argumento 4:**

38.1. Não assiste razão ao responsável quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado. Conforme se verifica dos autos, a atuação do ex-servidor Gesimário de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 44, p. 2-3; peça 43; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.2. Os registros de auditoria e os relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo, desde a habilitação, análise, entrevista, homologação da atividade rural até o despacho concessório do benefício, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, e com base em documentação inidônea (peça 15, p. 1-3; peça 25, p. 1-2). A conduta do responsável foi, portanto, causa direta e necessária para a concessão do benefício indevido, não se tratando de mera vinculação funcional ou de participação genérica no procedimento.

38.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, para a responsabilização em tomada de contas especial, basta a demonstração de que a conduta do agente público foi determinante para a ocorrência do dano, com a comprovação de que o ato irregular praticado concorreu de modo decisivo para o resultado lesivo ao erário. No caso concreto, restou evidenciado que o responsável, ao aceitar e homologar documentos com informações falsas ou adulteradas, viabilizou a concessão do benefício a quem não fazia jus, sendo este nexo causal suficiente para a imputação do débito (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.4. A alegação de que o procedimento de concessão de benefícios previdenciários envolveria múltiplos agentes e etapas de controle não afasta a responsabilidade do servidor que, no exercício de

suas atribuições, praticou o ato irregular que deu causa ao dano. A responsabilização objetiva é, de fato, vedada, mas, no presente caso, a conduta do responsável foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta ao prejuízo apurado, não havendo que se falar em ausência de nexo de causalidade.

38.5. O argumento do responsável de que a matriz de responsabilização não individualizaria de forma técnica e concreta os atos praticados, nem demonstraria o grau de ingerência decisória ou o nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo INSS e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

38.6. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, foi o agente responsável pela habilitação e concessão irregular do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55). A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 25, p. 1-2). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

38.7. No tocante ao nexo de causalidade, a matriz de responsabilização e os relatórios técnicos evidenciam que a conduta do responsável foi condição necessária e suficiente para a ocorrência do dano ao erário, pois, caso tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, a concessão do benefício e o pagamento indevido não teria ocorrido (peça 39, p. 2, 6; peça 43; peça 44, p. 2-3, 6; peça 45, p. 2-3, 6; peças 54-55). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso.

38.8. A alegação do responsável, fundamentada nos Acórdãos 3.441/2012-TCU-Plenário, 1.721/2016-TCU-Plenário e 2.750/2020-TCU-Plenário, de que não haveria nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não se adere ao caso concreto, pelas razões a seguir expostas. Esses precedentes tratam de situações em que a responsabilização do agente público se baseava em mera vinculação funcional, ausência de individualização da conduta ou participação acessória em processos administrativos complexos, nos quais o dano ao erário resultava de uma cadeia de atos praticados por múltiplos agentes, sem que se pudesse identificar, de forma objetiva, a conduta determinante para o resultado lesivo.

38.9. Nesses casos, o TCU de fato exige a demonstração de que o agente praticou ato irregular que concorreu direta e imediatamente para a ocorrência do dano, afastando a responsabilização automática por posição hierárquica ou mera participação formal.

38.10. No caso em análise, contudo, a situação fática é substancialmente distinta. Os autos demonstram, de forma inequívoca, que Gesimário de França Carvalho foi o responsável por todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peças 43-44; peça 45, p. 2-3; peças 54-55). Não se trata, portanto, de mera participação acessória, mas de conduta individualizada, com domínio do fato e poder decisório pleno sobre o deferimento do benefício.

38.11. Ademais, a teoria do dano direto e imediato, adotada pelo TCU, como no Acórdão 1.721/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, exige que o evento danoso seja efeito

necessário da conduta do agente. No presente caso, está demonstrado que, se o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. Ou seja, o dano ao erário é consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 39, p. 2, 6; peça 43; peça 44, p. 2-3, 6; peça 45, p. 2-3, 6; peças 54-55).

38.12. Diferentemente dos precedentes citados nas alegações de defesa, em que a responsabilização era afastada por ausência de demonstração do liame causal ou por participação meramente formal, aqui a atuação do responsável é individualizada, exclusiva e determinante para a ocorrência do dano. Todos os registros sistêmicos e relatórios de auditoria apontam para a atuação direta do responsável em cada etapa do processo (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2).

38.13. A responsabilização do agente não se fundamenta em presunções ou generalizações, mas em elementos objetivos e individualizados, que demonstram o nexo de causalidade necessário para a imputação do débito, em estrita conformidade com a jurisprudência consolidada do TCU. A aplicação dos precedentes citados pelo responsável, portanto, não se mostra adequada ao caso concreto, pois a situação fática dos autos revela a presença de todos os requisitos exigidos para a responsabilização do agente público, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte.

38.14. Dessa forma, resta claro que a alegação de ausência de nexo de causalidade direto e específico entre a conduta do responsável e o dano apurado não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Ao contrário, a atuação do ex-servidor foi devidamente individualizada, sendo determinante para a concessão irregular do benefício e a causa necessária e suficiente para o prejuízo ao erário. Todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte para a responsabilização em tomada de contas especial estão presentes no caso concreto, não havendo que se falar em presunção, generalização ou responsabilização objetiva. Assim, não prospera o argumento do responsável, devendo ser rejeitado.

39. **Argumento 5 (peça 67, p. 29-33): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização**

39.1. O responsável alega que a tomada de contas especial foi instaurada sem a elaboração de uma matriz de responsabilização válida, instrumento indispensável para a individualização da conduta, a delimitação do nexo causal e a quantificação do dano. Sustenta que a matriz apresentada se limita a descrever genericamente a irregularidade e a listar datas e valores, sem indicar de forma técnica e concreta quais atos teriam sido praticados por ele, nem como cada pagamento estaria vinculado à sua atuação, o que comprometeria o exercício do contraditório e da ampla defesa.

39.2. Argumenta ainda que a ausência de matriz de responsabilização idônea transforma a TCE em procedimento declaratório e genérico, sem fundamentação material suficiente para a imputação de débito, contrariando as exigências da legislação e da jurisprudência do TCU. Defende, assim, que tal vício compromete a validade do processo e deveria ensejar a nulidade da TCE ou o seu arquivamento, por não atender aos requisitos mínimos para a responsabilização individualizada do agente público.

40. **Análise do argumento 5:**

40.1. A alegação do responsável de que esta tomada de contas especial teria sido instaurada sem a devida matriz de responsabilização, o que comprometeria a individualização das condutas, a identificação dos responsáveis e a demonstração do nexo de causalidade, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Conforme se verifica, a matriz de responsabilização elaborada pelo INSS e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

40.2. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, foi o agente que realizou a habilitação e a concessão do benefício de pensão por morte rural objeto desta tomada de contas especial (peças 54-55). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/146.993.594-2, desde a pré-habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural até a concessão do

benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2; peças 43-44; peça 45, p. 2-3).

40.3. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 25, p. 1-2). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração objetiva da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

40.4. Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso (peça 39, p. 2-3; peça 43; peça 44, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peças 54-55).

40.5. No que se refere à invocação de precedentes desta Corte que afastam a responsabilização em hipóteses de ausência de matriz de responsabilização válida ou de imputação genérica, observa-se que tais decisões não se alinham ao caso concreto. Nos precedentes citados, a responsabilização foi afastada em razão da inexistência de elementos que permitissem a individualização da conduta do agente, da ausência de demonstração do nexo de causalidade ou da imputação baseada exclusivamente na posição funcional, sem descrição precisa dos atos praticados.

40.6. No presente caso, contudo, a situação fática é substancialmente distinta, pois a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peças 43-44; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça peças 54-55). Dessa forma, não se trata de imputação genérica ou de ausência de individualização, mas de responsabilização plenamente fundamentada em elementos concretos e individualizados, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados pela defesa.

40.7. Fica evidenciado que a documentação constante dos autos comprova que Gesimário de França Carvalho detinha plena autonomia e responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito do processo administrativo de concessão do benefício, não havendo qualquer ruptura do nexo causal ou ausência de individualização da conduta. Assim, não prospera a alegação de ausência de matriz de responsabilização válida ou de individualização da conduta, estando a responsabilização do agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos.

41. **Argumento 6 (peça 67, p. 33-45): Alegação de impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e necessidade de proporcionalidade e individualização do dano**

41.1. O responsável argumenta que a imputação do valor integral dos benefícios pagos ao longo dos anos é juridicamente insustentável, pois viola os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva. Sustenta que a responsabilização financeira deve se limitar apenas à parcela do dano que possa ser comprovadamente vinculada a ato específico, doloso ou culposo, praticado pelo agente, e não a todo o montante pago, já que os pagamentos previdenciários resultam de ato administrativo continuado, sujeito a revisões e controles internos, não podendo ser automaticamente atribuídos a um único servidor.

41.2. Alega ainda que a cobrança global do débito configura responsabilização objetiva, vedada no âmbito do controle externo, e desconsidera fatores supervenientes ou autônomos que possam ter contribuído para a manutenção dos pagamentos. Defende, assim, que a responsabilização deve observar rigorosamente a delimitação do dano efetivamente causado pela conduta individualizada do agente, sob pena de afronta ao devido processo legal e à jurisprudência do TCU, que exige a demonstração do nexo causal direto e da extensão do prejuízo imputável ao responsável.

42. **Análise do argumento 6:**

42.1. A alegação do responsável de que não seria admissível a imputação automática e integral de todos os valores pagos a título de benefício previdenciário, sob o argumento de que tal medida violaria os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva, não encontra respaldo no caso concreto. A documentação constante dos autos demonstra que a concessão do benefício NB 21/146.993.594-2 decorreu de ato administrativo praticado pelo responsável, que realizou todas as etapas do processo: análise documental, entrevista, homologação da atividade rural e decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 54, p. 3; peça 55, p. 1-4).
42.2. Não há nos autos qualquer elemento que indique a existência de revisões, reavaliações ou intervenções supervenientes que pudessem romper o nexo causal entre a conduta do agente e o dano apurado. Assim, o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável.
42.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a imputação integral do débito ao agente público quando restar comprovado que o pagamento indevido decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo próprio agente, sendo este a causa direta e necessária do dano ao erário.
42.4. A responsabilização objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, não se confunde com a hipótese dos autos, em que há demonstração do nexo causal direto e imediato entre a conduta do responsável e o dano apurado. A atuação do responsável foi determinante para a concessão e manutenção do benefício, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente a quem não tinha direito (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).
42.5. A análise dos autos revela que a situação fática do presente caso não se confunde com os precedentes citados pelo responsável. Nos julgados mencionados, a exclusão da imputação integral do débito ocorreu em contextos nos quais não havia demonstração de que a conduta do agente público teria sido a causa necessária e suficiente para a manutenção dos pagamentos ao longo do tempo, ou em que a cadeia decisória era complexa e envolvia múltiplos agentes, sem individualização da atuação de cada um. No caso concreto, contudo, a documentação constante dos autos evidencia que o responsável, Gesimário de França Carvalho, foi o agente que realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).
42.6. Cabe ressaltar que a responsabilização do agente público, no âmbito do controle externo, está fundamentada na demonstração do nexo causal direto e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado, conforme exigido pela jurisprudência consolidada deste Tribunal. No presente caso, não há dúvidas de que a atuação do responsável foi a causa determinante para a concessão e manutenção do benefício irregular, razão pela qual não se vislumbra fundamento para afastar a imputação do valor integral dos pagamentos realizados.
43. **Argumento 7 (peça 67, p. 45-47): Alegação de necessidade de produção de provas**
43.1. O responsável alega que, caso não sejam acolhidos seus argumentos principais, deve ser assegurado o direito à produção de provas, especialmente testemunhal, para demonstrar a regularidade de sua conduta e afastar a imputação de responsabilidade. Sustenta que, embora o ônus da prova recaia sobre o acusado na praxe do TCU, tal inversão só é legítima se for garantida a possibilidade de produzir todos os meios de prova necessários à ampla defesa, conforme previsto no Código de Processo Civil e na Lei 9.784/1999.
43.2. Argumenta ainda que o Supremo Tribunal Federal reconhece o direito à produção de provas como garantia do devido processo legal, inclusive em processos administrativos, e que a negativa desse direito pode ensejar a nulidade do julgamento. Assim, requer expressamente a realização de prova testemunhal para comprovar que não cometeu qualquer irregularidade, ressaltando que a efetiva participação do interessado na instrução processual é indispensável para a busca da verdade real e para

a observância do contraditório e da ampla defesa.

44. **Análise do argumento 7:**

44.1. Inicialmente, é importante ressaltar que o presente processo de tomada de contas especial foi instruído com ampla documentação, incluindo relatórios de auditoria, peças do processo administrativo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, registros dos sistemas corporativos do INSS, documentos do processo concessório, depoimentos colhidos em sede administrativa e elementos oriundos de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-4; peça 16, p. 1-18; peça 18, p. 1-6; peça 19, p. 1-5; peça 25, p. 1-2; peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 54, p. 3; peça 55, p. 1-4).

44.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular, em afronta aos requisitos legais previstos nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso V, alínea 'a', e 62 do Decreto 3.048/1999 (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3). O dano ao erário, neste caso, é caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus.

44.3. O responsável foi devidamente notificado e teve assegurado o contraditório e a ampla defesa, com oportunidade para apresentar alegações e juntar documentos, conforme demonstram as notificações e certidões de recebimento constantes do processo (peça 39, p. 3; peça 45, p. 7). Não há nos autos qualquer indicação concreta de fato novo, relevante e específico, que não tenha sido objeto de apuração ou que não pudesse ter sido apresentado pelo responsável em momento oportuno.

44.4. Ademais, o conjunto probatório existente nos autos é suficiente para a formação do juízo de valor acerca da irregularidade apurada, estando a materialidade e a autoria devidamente demonstradas por meio de documentos oficiais, registros sistêmicos e depoimentos colhidos em procedimentos administrativos e investigativos. A mera alegação genérica de necessidade de produção de provas, desacompanhada de indicação precisa de fatos controvertidos ou de elementos que não tenham sido objeto de análise, não é suficiente para justificar o acolhimento do pedido.

44.5. O entendimento consolidado deste Tribunal é o de que a produção de provas em processos da competência desta Corte de Contas restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno do TCU), sendo que cabe ao responsável juntar documentos que entenda oportunos à elucidação dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Antônio Anastasia). Dessa forma, não se caracteriza cerceamento de defesa, uma vez que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta Corte não possuem disposições que imponham a obrigatoriedade de realização de coleta de depoimentos de testemunhas como forma de garantir o contraditório.

44.6. Dessa maneira, o pedido de produção de prova testemunhal formulado pelo responsável não encontra respaldo no processo de controle externo desta Corte, tampouco se mostra pertinente para afastar a irregularidade apurada, uma vez que a materialidade do dano ao erário está devidamente comprovada pela concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 39, p. 2-3; peça 45, p. 2-3; peça 55, p. 1-4; peça 54, p. 3).

44.7. Ressalte-se, ainda, que o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, conforme previsto na legislação de regência e no rito adotado por esta Corte. Eventual documentação que o responsável entendesse necessária à elucidação dos fatos deveria ter sido apresentada juntamente com sua defesa. A instrução processual já contempla os elementos necessários à formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal. Assim, a rejeição do pedido de produção de prova testemunhal e documental é medida que se impõe, devendo o feito prosseguir com base na documentação já constante dos autos.

45. 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.
46. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gesimário de Franca Carvalho, 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.

Dos demais requerimentos do responsável Gesimário de Franca Carvalho

47. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte (peça 67, p. 47-50):

a) o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com a consequente extinção do presente processo em relação ao responsável, afastando-se qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos, como medida de rigor jurídico;

b) subsidiariamente, caso ultrapassada a preliminar prescricional, seja reconhecida as alegações de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável, bem como de inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, afastando-se a imputação de responsabilidade pessoal e qualquer imposição de sanção ou débito, com o consequente julgamento pela improcedência das imputações formuladas, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, da culpabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima;

c) a aplicação do princípio da *lex mitior* (art. 5º, XL, da Constituição Federal), se o regime penal produzir efeito mais favorável ao defendente, que este seja retroativamente aplicado; se produzir efeito mais gravoso, que não seja aplicado, reconhecendo-se, consequentemente, a prescrição.

d) seja reconhecida a ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da presente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, do art. 197 do Regimento Interno do TCU e da IN-TCU 71/2012, diante da alegação de inexistência de comprovação válida de dano, de conduta individualizada e de nexo causal, com a consequente extinção do processo e arquivamento dos autos, afastando-se qualquer imputação de débito ou sanção ao responsável;

e) seja reconhecida a ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta atribuída ao Defendente e o suposto dano ao erário, nos termos da teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, com a consequente exclusão de qualquer imputação de débito ou sanção, julgando-se improcedentes as imputações formuladas nos presentes autos;

f) seja afastada a responsabilização exclusiva do responsável, reconhecendo-se as alegações de ausência de individualização da conduta, a inexistência de matriz de responsabilidade válida e a inviabilidade de reabertura da instrução processual em razão do significativo lapso temporal decorrido, com fundamento nos princípios do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo, afastando-se qualquer imputação de ressarcimento ou sanção e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos;

g) o afastamento da imputação do valor integral dos benefícios, reconhecendo-se a alegação de impossibilidade jurídica de responsabilização global, por violação aos princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da vedação à responsabilidade objetiva, com a consequente exclusão total do débito, ou, subsidiariamente, sua eventual limitação estrita a valores comprovadamente vinculados a ato específico do responsável;

h) o reconhecimento da nulidade da tomada de contas especial, em razão da alegação de inexistência de matriz de responsabilização juridicamente idônea, diante da não individualização de condutas, da ausência de correlação entre atos e pagamentos, da imputação genérica de valores e do descumprimento dos pressupostos normativos exigidos pelo TCU para a instauração válida do procedimento;

i) o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração de TCE;

j) subsidiariamente, a produção de prova testemunhal e documental adicional, conforme requerido, para demonstrar a regularidade da conduta do responsável;

Análise

48. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:

a) O pedido de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não merece acolhida, pois, conforme demonstrado nos itens 32.1 a 32.6, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos impõe a aplicação do prazo prescricional penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, o qual não se encontra exaurido no presente caso. Ademais, não se verifica paralisação processual superior ao prazo penal aplicável, afastando-se também a alegação de prescrição intercorrente.

b) O pedido subsidiário de reconhecimento da ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável igualmente não prospera, pois, como analisado nos itens 34.1 a 34.13, restou comprovado que o responsável agiu, no mínimo, com culpa grave ao homologar e deferir benefício previdenciário com base em documentação inidônea, em contexto de fraude sistemática, violando deveres funcionais e ensejando prejuízo ao erário.

c) O pedido de aplicação do princípio da *lex mitior* não encontra respaldo, pois não há alteração legislativa superveniente mais benéfica ao responsável, tampouco se verifica hipótese de retroatividade de regime penal mais favorável, já que o prazo prescricional penal aplicável não foi superado, conforme fundamentado nos itens 32.1 a 32.6.

d) O pedido de reconhecimento da ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como demonstrado nos itens 36.1 a 36.8, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, com apuração do dano, individualização do responsável, quantificação do prejuízo e esgotamento das providências administrativas, não havendo qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos.

e) O pedido de reconhecimento da ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado não merece acolhida, pois, conforme analisado nos itens 38.1 a 38.13, a conduta do responsável foi individualizada, exclusiva e determinante para a concessão irregular do benefício e o consequente prejuízo ao erário, estando presentes todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte.

f) O pedido de afastamento da responsabilização exclusiva do responsável, sob alegação de ausência de individualização da conduta, inexistência de matriz de responsabilidade válida e inviabilidade de reabertura da instrução processual, não encontra respaldo, pois, como demonstrado nos itens 40.1 a 40.7, a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado.

g) O pedido de reconhecimento da alegada invalidade da matriz de responsabilização, por suposta ausência de individualização das condutas, não procede, pois, como analisado nos itens 40.1 a 40.7, a matriz de responsabilização atende aos requisitos normativos e jurisprudenciais, individualizando a conduta do responsável, demonstrando o nexo causal e quantificando o dano.

h) O pedido de afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos, sob o argumento de necessidade de individualização do dano, não encontra respaldo, pois, conforme analisado nos itens 42.1 a 42.5, a documentação dos autos demonstra que o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente.

i) O pedido de arquivamento dos autos em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como já fundamentado nos itens 36.1 a 36.8, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, estando a materialidade do dano, a autoria e o nexo causal devidamente comprovados.

j) O pedido subsidiário de produção de prova testemunhal e documental adicional não merece acolhida, pois, conforme analisado nos itens 44.1 a 44.7, o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, não havendo nos autos qualquer indicação de fato novo ou relevante que justifique a reabertura da instrução. Ademais, no âmbito do controle externo exercido por esta Corte, a produção de provas restringe-se, via de regra, à forma documental, não sendo admitida, como regra, a oitiva de testemunhas.

Por fim, ressalta-se que todos os argumentos e requerimentos do responsável foram devidamente analisados ao longo deste exame técnico, não subsistindo fundamento para o acolhimento de qualquer das pretensões deduzidas em sua defesa.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da Lindb)

49. 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.

50. 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-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

51. 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).

52. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do beneficiário, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal).

53. 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

54. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gesimário de Franca Carvalho, 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.

55. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já

realizada.

56. 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.

57. 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 54.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gesimário de Franca Carvalho;

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 Gesimário de Franca Carvalho, 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 Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/3/2026: R$ 190.560,21.

c) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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 do Tocantins 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 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de França Carvalho, na condição de gestor dos recursos, em razão da concessão irregular do benefício NB 21/146.993.594-2, espécie pensão por morte rural, deferido com base em documentação inidônea.

2. Na fase interna, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário no valor original de R$ 74.939,00, imputando a responsabilidade ao referido agente. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, certificado e parecer em concordância com as conclusões do órgão instaurador, manifestando-se pela irregularidade das contas. O ministro supervisor, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões em 30/5/2025 (peça 51).

3. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi regularmente citado e apresentou alegações de defesa, nas quais suscitou, em síntese, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, a ausência de dolo, de má-fé e de erro grosseiro, a falta dos pressupostos legais para a instauração da tomada de contas especial, a inexistência de nexo de causalidade, a invalidade da matriz de responsabilização, a impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e, subsidiariamente, requereu a produção de prova testemunhal.

4. A unidade instrutora examinou cada um desses argumentos e concluiu pela rejeição integral das alegações de defesa, propondo o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação do débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora.

5. Cumpre registrar a existência de outras tomadas de contas especiais autuadas neste Tribunal em desfavor do referido responsável, todas relacionadas ao mesmo contexto fático.

6. Acolho, no essencial, a análise empreendida pela unidade instrutora, dela divergindo apenas para acrescer a sanção de inabilitação, pelas razões adiante expostas.

7. De início, afasto a ocorrência da prescrição. Os fatos examinados nestes autos também são objeto da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300, em curso na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins, na qual foi recebida, em 14/1/2016, denúncia contra Gesimário de França Carvalho pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013.

8. Nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente. Considerada a pena máxima cominada ao crime do art. 317, § 1º, do Código Penal, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, na forma do art. 109, inciso II, do Código Penal. Assim, tomado o marco inicial em 30/7/2015, data do último pagamento irregular, e os atos interruptivos subsequentes detalhados nos autos, não se consumou a prescrição, seja a principal, seja a intercorrente.

9. No mérito, as alegações de defesa não têm o condão de elidir a irregularidade. As evidências reunidas nos autos demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo de concessão do benefício, da pré-habilitação até a concessão do benefício, com identificação nominal de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas nos sistemas corporativos do INSS.

10. Nesse contexto, as apurações realizadas no âmbito da Operação Andjey da Polícia Federal, o Relatório de Monitoramento de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35069.000143/2016-87 confirmaram a irregularidade da concessão e a atuação do ex-servidor. Adicionalmente, a matriz de responsabilização individualizou a conduta, indicou as normas infringidas e estabeleceu o nexo entre a atuação do agente e os pagamentos indevidos.

11. Além disso, não procede a alegação de ausência dos pressupostos de constituição da tomada de contas especial. Os autos identificam o dano, o responsável e o nexo causal, quantificam o prejuízo e demonstram a adoção das providências administrativas antecedentes, razão pela qual o processo se encontra regularmente constituído.

12. Também não subsiste a alegada ausência de nexo de causalidade. Adotada a teoria do dano direto e imediato, verifica-se que o prejuízo foi consequência necessária da conduta do responsável, pois, houvesse ele observado os requisitos legais e indeferido o pleito diante da ausência de prova material idônea, o pagamento indevido não teria ocorrido. A participação de terceiros na apresentação

de documentos adulterados não rompe esse liame, uma vez que competia ao servidor, no exercício de suas atribuições, verificar a regularidade da documentação e obstar a concessão indevida.

13. Soma-se a isso que não há fundamento para limitar a imputação a parcelas do dano. Inexistem nos autos elementos que apontem revisões, reavaliações ou fatos supervenientes aptos a interromper a cadeia causal, de modo que a integralidade dos pagamentos realizados decorre do ato concessório irregular praticado pelo responsável.

14. Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal, tem razão a unidade instrutora ao rejeitá-lo. Nos processos de controle externo, a produção de provas restringe-se, em regra, à forma documental, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, cabendo ao responsável juntar os documentos que entenda pertinentes por ocasião das alegações de defesa. Não se cogita, portanto, de cerceamento de defesa, sobretudo porque o responsável foi regularmente citado, exerceu o contraditório e não indicou fato novo, relevante e específico que justificasse a reabertura da instrução.

15. No que se refere ao elemento subjetivo, a conduta apurada não configura mero equívoco formal. A homologação de documentação inidônea, com informações divergentes dos registros oficiais quanto à profissão do instituidor, e a ausência de diligência mínima diante de indícios evidentes de falsidade revelam grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública, distanciando-se do comportamento esperado do administrador médio nas circunstâncias em que se encontrava. Resta caracterizado, no mínimo, o erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

16. Ante a ausência de elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos, afastar a imputação, infirmar o nexo causal ou evidenciar sua boa-fé, impõe-se o julgamento imediato pela irregularidade das contas, com fulcro no art. 202, § 6º, do Regimento Interno, com a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cuja dosimetria deve considerar a gravidade da conduta, a natureza fraudulenta do contexto em que praticada e o vulto do dano causado.

17. Adicionalmente, a gravidade da conduta justifica a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A existência de outras tomadas de contas especiais autuadas contra o ex-servidor não obsta a imposição da mesma penalidade neste processo, devendo incidir sobre a etapa de execução da penalidade o limitador temporal de caráter cumulativo, consoante jurisprudência desta Corte.

18. Proponho, assim, rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas de Gesimário de França Carvalho, condená-lo ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe a multa proporcional ao dano, além da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2793/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.187/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado/Responsável:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Gesimário de França Carvalho (265.596.761-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social – Palmas/TO.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.

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: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO), representando Gesimário de França Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Gesimário de França Carvalho, em razão de concessão irregular de benefício de pensão por morte rural,

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 de Gesimário de França Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/5/2015	788,00
28/3/2014	724,00
28/1/2011	540,00
29/8/2013	339,00
30/3/2015	788,00
29/4/2014	724,00
29/11/2010	510,00
30/8/2011	272,50
29/6/2015	788,00
28/8/2014	724,00
29/9/2014	724,00
30/7/2014	724,00
30/5/2011	545,00
28/10/2010	510,00
30/7/2013	678,00
28/12/2011	545,00
27/4/2012	622,00
27/3/2013	678,00
6/5/2010	510,00
30/1/2013	678,00
29/11/2010	255,00
30/7/2015	788,00
27/2/2013	678,00
27/11/2014	362,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/5/2010	0,05
30/1/2014	724,00
29/8/2013	678,00
26/2/2015	788,00
29/4/2013	678,00
29/12/2014	724,00
27/9/2013	678,00
27/6/2014	724,00
6/5/2010	26.354,00
27/6/2013	678,00
30/8/2010	510,00
11/6/2010	510,00
27/2/2014	724,00
27/12/2012	622,00
28/7/2011	545,00
28/2/2012	622,00
28/6/2012	622,00
30/5/2012	622,00
29/4/2015	788,00
27/9/2012	622,00
6/5/2010	2.105,00
29/7/2010	510,00
30/3/2011	545,00
28/4/2011	545,00
29/1/2015	788,00
30/8/2012	622,00
6/5/2010	4.171,95
29/6/2011	545,00
30/8/2011	545,00
28/8/2014	362,00
29/5/2013	678,00
27/11/2014	724,00
29/5/2014	724,00
29/9/2010	510,00
29/6/2010	510,00
30/8/2012	311,00
30/8/2010	255,00
30/10/2013	678,00
29/11/2011	272,50
30/10/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
25/2/2011	540,00
29/11/2012	622,00
29/3/2012	622,00
29/11/2011	545,00
30/7/2012	622,00
29/12/2010	510,00
30/10/2012	622,00
29/11/2012	311,00
30/1/2012	622,00
28/10/2011	545,00
29/9/2011	545,00

9.2. aplicar a Gesimário de França Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 160.000,00, atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida 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;

9.3. considerar grave a infração cometida e inabilitar Gesimário de França Carvalho 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;

9.4. autorizar, 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 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2793-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 014.943/2026-3
Natureza: Representação
Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA. ALTERAÇÃO DO OBJETO APÓS A FASE COMPETITIVA. INOBSERVÂNCIA DO ART. 55, § 1º, DA LEI 14.133/2021. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, responsável pela análise da demanda (peça 14), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 15):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 2/2026 sob a responsabilidade do Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, com valor estimado de R$ 355.564,28, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para fornecimento de equipamentos de informática (notebooks, monitores, kits teclado e mouse sem fio e tablet), visando à modernização da infraestrutura tecnológica do CRA-ES.

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 portaldecompraspúblicas.com.br.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: homologado;

b) valor homologado: R$ 293.800,00 (peça 12);

c) a licitação em tela não envolve registro de preço;

d) não há informações quanto à assinatura do contrato decorrente da licitação; e

e) houve uma impugnação ao edital, da empresa Daten Tecnologia Ltda. (04.602.789/0001-01) e os pontos levantados não coincidem com os apontados pela representante (peça 13);

4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) a proposta da empresa vencedora descumpriu o item 4.6 do Termo de Referência, ao ofertar equipamentos de três fabricantes distintos (Dell, Acer e Vaio), embora o referido item editalício exigisse que todos os equipamentos fossem fornecidos por um único fabricante (peça 1, p. 3-5);

b) a diligência realizada pela Administração para substituir os monitores Acer por monitores Dell extrapolou os limites do saneamento previsto no art. 64, § 1º, da Lei 14.133/2021, por alterar a substância da proposta apresentada (peça 1, p. 4);
c) a manutenção do tablet da marca Vaio, apesar da exigência de fabricante único, criou exceção não prevista no edital, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia (peça 1, p. 4-5);
d) a proposta da empresa vencedora deveria ter sido desclassificada, nos termos do art. 59, inciso II, da Lei 14.133/2021, por permanecer em desacordo com exigência expressa do edital (peça 1, p. 4-5);
e) a Administração, ao reconhecer a procedência das alegações quanto ao tablet, deveria ter desclassificado a proposta vencedora, e não apenas anulado o item '5 - Tablet' (peça 1, p. 5-6);
f) a anulação isolada do item 'tablet' seria incompatível com o critério de julgamento por menor preço global, uma vez que as propostas foram formuladas considerando o lote único composto pelos cinco itens (peça 1, p. 5-6); e
g) a supressão posterior do tablet alterou o objeto efetivamente disputado, sem que fosse possível assegurar que a classificação das propostas permaneceria a mesma caso os licitantes tivessem disputado apenas os itens remanescentes, comprometendo a legalidade e a isonomia do certame (peça 1, p. 5-6).
5. Ao final, requer a suspensão cautelar do certame e, no mérito, a desclassificação da empresa vencedora, com a convocação dos licitantes remanescentes, ou, subsidiariamente, a anulação integral da licitação (peça 1, p. 7).
6. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes na peça. 1.
7. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não suspenda imediatamente o objeto, com a seguinte justificativa: eventual assinatura do contrato e o início de sua execução, com fundamento em proposta supostamente incompatível com exigência expressa do edital, tornariam de difícil reversão a situação fática, podendo ocasionar a necessidade de rescisão contratual, realização de nova contratação e prejuízos aos licitantes, esvaziando a utilidade de eventual decisão de mérito desta Corte (peça 1, p. 6).
8. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.
10. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de contribuições parafiscais.
11. Além disso, Igor Lima Bittencourt, cuja qualificação é cidadão, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.
12. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.
13. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos 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.

EXAME SUMÁRIO

14. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no *caput* do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

15. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

I.2. O pressuposto do perigo da demora resta caracterizado, tendo em vista que o certame já foi homologado, circunstância que evidencia a iminência da celebração do contrato.

I.3. Perigo da demora reverso

16. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há informações acerca da urgência do objeto da contratação para a manutenção das atividades da UJ.

I.4. Plausibilidade jurídica

17. A controvérsia instaurada nos presentes autos se restringe à legalidade da solução adotada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA-ES) após a conclusão da fase competitiva do Pregão Eletrônico 2/2026. Em síntese, a representante sustenta que, diante da constatação de que a proposta vencedora não observava integralmente a exigência constante do item 4.6 do Termo de Referência, segundo a qual todos os equipamentos deveriam ser fornecidos por um único fabricante, a Administração encontrava-se juridicamente obrigada a desclassificar a proposta vencedora, nos termos do art. 59, inciso II, da Lei 14.133/2021, sendo inviável a adoção da solução posteriormente implementada, consistente na exclusão do item ‘tablet’ e na preservação dos demais atos do procedimento licitatório.

18. Assim dispõe o item 4.6 do Termo de Referência (peça 4, p. 13):

‘Todos os equipamentos objeto desta contratação deverão ser novos, de primeiro uso e fornecidos por um único fabricante, de modo a assegurar a padronização tecnológica, a compatibilidade entre os equipamentos, a uniformidade dos procedimentos de suporte, manutenção, garantia e a otimização da gestão dos ativos de tecnologia da informação da CONTRATANTE.’

19. Inicialmente, cumpre observar que toda a argumentação desenvolvida na representação parte da premissa de que eventual desconformidade identificada em relação ao item 4.6 conduziria, necessariamente, à desclassificação da proposta vencedora ou, subsidiariamente, à invalidação integral do certame. Todavia, essa consequência jurídica não decorre automaticamente da legislação vigente e tampouco da jurisprudência consolidada deste Tribunal.

20. O exercício da autotutela não se resume à dicotomia entre manter integralmente determinado ato administrativo ou invalidá-lo em sua totalidade. Ao contrário, compete à Administração, diante das circunstâncias concretas de cada caso, avaliar a extensão do vício eventualmente identificado e definir, mediante decisão devidamente motivada, qual providência melhor atende ao interesse público, observando os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência, da economicidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

21. Essa compreensão foi significativamente reforçada pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que estabelece que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O art. 21, por sua vez, determina que a invalidação de atos administrativos deverá indicar expressamente suas consequências jurídicas e administrativas, vedando soluções que imponham ônus ou perdas anormais ou excessivas aos administrados ou à própria Administração Pública.

22. Tais dispositivos introduziram importante diretriz interpretativa para a atuação dos órgãos de controle, exigindo que eventual declaração de invalidade seja precedida da análise de sua necessidade, adequação e proporcionalidade, especialmente quando existirem soluções menos gravosas aptas a

recompor a legalidade sem comprometer o atendimento do interesse público.

23. Em consonância com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente reconhecendo que a invalidação de procedimentos licitatórios deve observar o princípio da conservação dos atos administrativos, preservando-se aqueles regularmente praticados sempre que o vício identificado não comprometer a higidez do procedimento remanescente. Nesse sentido, o Acórdão 637/2017-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz, consignou que é facultado ao gestor, no exercício de sua discricionariedade administrativa, invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento, preservando os demais atos regularmente praticados, desde que a solução adotada seja devidamente motivada e compatível com a tutela do interesse público.

24. No mesmo sentido, o voto condutor do Acórdão 3.092/2014-TCU-Plenário, ministro-relator Bruno Dantas, assentou que a declaração de nulidade de determinado ato não conduz, necessariamente, à invalidação integral do procedimento licitatório, competindo ao gestor avaliar, diante das circunstâncias do caso concreto, se o vício identificado efetivamente contamina os atos subsequentes ou se estes podem ser preservados, em observância aos princípios da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade.

25. Verifica-se, portanto, que a legislação e a jurisprudência desta Corte não estabelecem relação automática entre a identificação de determinada desconformidade e a obrigatoriedade de desclassificação da proposta vencedora ou de invalidação integral da licitação. Ao contrário, atribuem à Administração o dever de examinar a extensão do vício, ponderar as consequências práticas das alternativas disponíveis e adotar, mediante adequada motivação, a providência que melhor harmonize a recomposição da legalidade com a preservação do interesse público.

26. A primeira alegação formulada pelo representante consiste na afirmação de que a proposta inicialmente apresentada pela empresa vencedora descumpriria o item 4.6 do Termo de Referência, por contemplar equipamentos de fabricantes distintos, circunstância que, por si só, imporia sua desclassificação. De fato, verifica-se dos autos que a proposta originalmente apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar contemplava equipamentos produzidos por fabricantes diversos, situação que motivou a realização de diligência pelo pregoeiro durante a fase de julgamento das propostas.

27. Todavia, ao contrário do que sustenta a representante, tal circunstância não autoriza concluir, automaticamente, pela obrigatoriedade de desclassificação da licitante, eis que a Lei 14.133/2021 não prestigia soluções excessivamente formalistas nem estabelece relação automática entre qualquer desconformidade inicialmente verificada e a desclassificação da proposta. Ao contrário, o art. 64 da referida lei atribui ao agente de contratação o dever de promover diligências destinadas ao esclarecimento ou ao saneamento das propostas sempre que isso se mostrar necessário ao adequado julgamento da licitação.

28. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento semelhante ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, reconhecendo reiteradamente que a diligência constitui instrumento voltado ao saneamento e ao esclarecimento das propostas, devendo ser utilizada sempre que compatível com a preservação da isonomia entre os licitantes e com o julgamento objetivo da licitação. Nesse sentido o Nesse sentido, o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

29. No caso concreto, verifica-se que, após a realização da diligência, a empresa vencedora substituiu os monitores originalmente ofertados, compatibilizando-os com o fabricante dos demais equipamentos, remanescendo discussão apenas quanto ao item ‘tablet’, circunstância expressamente reconhecida pela própria Administração.

30. Não se mostra procedente, portanto, a alegação de que a diligência teria, por si só, alterado substancialmente a proposta apresentada. Ainda que se admitisse eventual controvérsia quanto aos limites da diligência realizada, tal discussão perdeu relevância jurídica após a decisão administrativa que promoveu a exclusão do único item que permaneceu em desconformidade com a modelagem originalmente prevista no Termo de Referência.

31. Também não prospera a alegação de que a Administração teria criado exceção não prevista no

edital.
32. Com efeito, não se verifica, da leitura da decisão administrativa, qualquer tentativa de reinterpretar o item 4.6 do Termo de Referência ou de dispensar seu cumprimento exclusivamente em benefício da empresa vencedora. O que efetivamente ocorreu foi situação jurídica distinta.
33. A Administração concluiu que a manutenção da exigência de fabricante único especificamente quanto ao tablet deixara de se revelar compatível com o interesse público, circunstância que ensejou nova avaliação acerca da própria modelagem inicialmente adotada.
34. Trata-se, portanto, não da criação de exceção ao edital durante a fase de julgamento das propostas, mas do exercício da autotutela administrativa, mediante decisão superveniente, devidamente motivada, destinada a preservar os atos regularmente praticados e eliminar apenas o aspecto da contratação cuja manutenção deixou de se mostrar conveniente à luz das circunstâncias posteriormente identificadas.
35. Desse modo, igualmente não merece prosperar a alegação de afronta ao art. 59, inciso II, da Lei 14.133/2021.
36. Superadas as alegações relativas à obrigatoriedade de desclassificação da proposta vencedora, cumpre examinar o principal fundamento remanescente da representação, segundo o qual a Administração não poderia excluir apenas o item ‘tablet’, por se tratar de licitação estruturada sob o critério de julgamento pelo menor preço global para lote único.
37. Sustenta o representante que as propostas foram formuladas considerando o conjunto integral dos cinco equipamentos licitados e que, por essa razão, a exclusão superveniente de um dos itens teria alterado o próprio objeto submetido à competição, impedindo que se assegurasse a manutenção da ordem de classificação originalmente obtida.
38. Embora seja incontroverso que o certame foi estruturado sob o critério de julgamento pelo menor preço global para lote único, essa circunstância, isoladamente considerada, não conduz à conclusão pretendida pela representante.
39. Cumpre distinguir dois institutos jurídicos distintos. O primeiro refere-se ao critério de julgamento estabelecido no edital, destinado à seleção da proposta mais vantajosa entre aquelas apresentadas pelos licitantes durante a fase competitiva. O segundo diz respeito ao exercício da autotutela administrativa, mediante a qual a Administração, diante de circunstâncias supervenientemente identificadas, avalia a necessidade de preservar, invalidar ou revogar determinados atos do procedimento, observados os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.
40. A circunstância de a licitação ter sido julgada por lote único não impede, por si só, que a Administração promova a invalidação parcial de determinado ato ou de parcela do objeto, desde que essa providência seja adequadamente motivada e que não existam elementos concretos demonstrando comprometimento da legalidade dos atos remanescentes. Conforme já destacado, essa orientação encontra respaldo na jurisprudência consolidada desta Corte (Acórdãos 637/2017-TCU e 3092/2014-TCU, ambos do Plenário).
41. Quanto à alegação de que a exclusão do tablet teria, necessariamente, alterado o resultado da disputa, observa-se que a argumentação desenvolvida pela representante permanece restrita ao campo das hipóteses. Em nenhum momento foram apresentados elementos objetivos capazes de demonstrar que a retirada daquele equipamento efetivamente modificaria a classificação final das propostas, a vantajosidade da contratação ou a igualdade de condições entre os licitantes.
42. Ao contrário, os elementos constantes dos autos apontam em sentido diverso. O objeto originalmente licitado compreendia vinte e quatro notebooks tipo 1, dois notebooks tipo 2, vinte e seis monitores, vinte e seis kits teclado e mouse sem fio e apenas um tablet. Segundo o orçamento estimativo elaborado pela própria Administração, o valor atribuído ao referido equipamento correspondia a R$ 3.173,18, enquanto o valor global estimado da contratação alcançava R$ 355.564,28.
43. Desse modo, verifica-se que o tablet representava aproximadamente **0,89%** do valor estimado do objeto licitado, circunstância que evidencia sua reduzida representatividade econômica perante o conjunto da contratação.

44. Acrescente-se que a solução pretendida pela representante implicaria a repetição integral de procedimento licitatório destinado à aquisição de cinquenta e três equipamentos de informática, regularmente disputados, em razão de controvérsia incidente sobre um único equipamento cuja representatividade econômica corresponde a menos de um por cento do valor estimado da contratação.
45. A adoção dessa providência importaria retardar a modernização da infraestrutura tecnológica da unidade jurisdicionada, impor novos custos administrativos para realização de outro procedimento licitatório, mobilizar novamente a estrutura administrativa destinada à condução do certame e sujeitar a Administração ao risco de perda das condições econômicas obtidas na disputa.
46. Nessas circunstâncias, **não se verifica plausibilidade jurídica** na alegação de que a Administração estaria obrigada a invalidar integralmente o procedimento licitatório ou a desclassificar a empresa vencedora. Ao contrário, os elementos constantes dos autos evidenciam que a solução adotada se mostrou adequadamente motivada, observou a jurisprudência desta Corte quanto ao aproveitamento dos atos administrativos hígidos e atendeu, de forma proporcional, aos princípios da eficiência, da economicidade, da segurança jurídica e da supremacia do interesse público.

CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
48. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se a presença do perigo da demora, é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora reverso e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe indeferir a medida cautelar pleiteada.
49. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.
50. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

51. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.
52. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.
53. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.
54. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Em virtude do exposto, propõe-se:
55.1. **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;
55.2. No **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;
55.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
55.4. **informar** 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
55.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação noticiando irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2026, promovido pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo (CRA-ES), destinado à aquisição de equipamentos de informática para modernização de sua infraestrutura tecnológica.

2. O representante alega, em síntese, que a proposta vencedora não atendia à exigência editalícia segundo a qual todos os equipamentos deveriam ser fornecidos por um único fabricante. Segundo aduz, a Administração identificou a desconformidade durante o julgamento das propostas, mas, em vez de desclassificar a licitante vencedora, optou por excluir o item "tablet" do objeto licitado e adjudicar os demais equipamentos à empresa M.C. Informática Ltda.

3. A AudContratações propõe conhecer da representação, indeferir a medida cautelar pleiteada e julgar improcedente a matéria, por entender que a diligência promovida durante o julgamento das propostas não teria extrapolado os limites do saneamento admitido pela Lei 14.133/2021, e que a posterior exclusão do item, diante de sua reduzida representatividade econômica e da ausência de elementos que demonstrassem comprometimento da classificação das propostas ou da vantajosidade da contratação, encontraria amparo nos princípios da autotutela administrativa, da proporcionalidade, da eficiência e da conservação dos atos administrativos.

4. Feito esse breve relato, passo a decidir.

5. Conheço da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal.

6. No mérito, acompanho a unidade instrutora quanto à regularidade da diligência promovida durante a fase de julgamento das propostas, uma vez que a atuação do pregoeiro, nesse ponto, se mostrou compatível com o modelo instituído pela Lei 14.133/2021, que prestigia o saneamento de falhas, o aproveitamento dos atos válidos e a busca da proposta mais vantajosa, em detrimento de soluções excessivamente formalistas.

7. No entanto, divirjo da unidade especializada no tocante à providência posteriormente adotada pelo CRA-ES, pelas razões que passo a expor.

8. Embora a diligência realizada e a identificação da desconformidade tenham ocorrido em consonância com as ferramentas de saneamento previstas na Lei 14.133/2021, a Administração, ao concluir pela inviabilidade de manutenção do item "tablet" nas condições originalmente estabelecidas, promoveu sua exclusão do objeto após o encerramento da fase competitiva, sem observância das formalidades legalmente exigidas para alteração capaz de repercutir na formulação das propostas.

9. Com efeito, o certame foi estruturado e disputado sob a lógica de um lote único composto por cinco itens distintos. Os licitantes formularam suas propostas considerando o conjunto integral dos bens que compunham o lote, bem como os respectivos custos, riscos, margens e estratégias comerciais. Portanto, a exclusão superveniente de um dos itens modifica as condições sob as quais a competição foi realizada e, por consequência, os pressupostos que nortearam a formulação de propostas.

10. Nesse sentido, entendo que a providência adotada pelo CRA-ES se mostra incompatível com o regime instituído pelo art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual a modificação do edital exige nova divulgação, na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, quando a alteração afetar a formulação das propostas.

11. No caso concreto, o exercício da autotutela administrativa encontra limite expresso na legislação e não autoriza a alteração do objeto após o encerramento da fase competitiva sem a observância das formalidades aplicáveis, providência incompatível com os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da transparência.

12. Entendo, portanto, que assiste razão ao representante quanto à irregularidade da solução adotada pelo CRA-ES.

13. Essa conclusão, contudo, não conduz à invalidação do procedimento licitatório nem à adoção de providências corretivas com repercussão sobre o resultado da contratação.

14. Conforme consignado nos autos, o item posteriormente excluído correspondia a apenas um tablet, com valor estimado de R$ 3.173,18, equivalente a aproximadamente 0,89% do valor global estimado da contratação. Assim, eventual invalidação do certame implicaria a repetição integral do procedimento, com mobilização de recursos administrativos, atraso na satisfação da necessidade pública e risco de perda das condições econômicas obtidas na competição, para corrigir controvérsia

incidente sobre parcela do objeto de reduzida materialidade.

15. Ou seja, trata-se de caso em que o princípio do custo-benefício do controle sugere a manutenção dos atos e não o seu desfazimento. Nesse contexto, os custos administrativos, financeiros e operacionais decorrentes da invalidação da licitação revelam-se desproporcionais aos potenciais benefícios da medida, sobretudo diante da reduzida materialidade e da inexistência de elementos que indiquem prejuízo efetivo à competitividade do certame ou à vantajosidade da contratação.

16. Registro, porém, que a falha em tela, caso identificada em contexto diverso, de grande materialidade e repercussão sobre custos e ganhos de escala dos proponentes, poderia gerar efeitos graves sobre a competitividade e seleção da proposta mais vantajosa. Por esse motivo e como forma de sinalizar o cuidado que todo órgão licitante deve empenhar na condução dos procedimentos licitatórios, fiz questão de submeter o entendimento a este Plenário.

17. Assim, à luz da jurisprudência desta Corte e das consequências práticas que devem orientar a atuação do controle, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, entendo suficiente dar ciência ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo acerca da irregularidade verificada, com vistas a prevenir sua repetição em futuros certames, preservando-se os efeitos da contratação em exame.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2794/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.943/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Administração do Espírito Santo.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
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 acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2026, promovido pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, destinado à aquisição de equipamentos de informática para modernização de sua infraestrutura tecnológica;

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar prejudicado o exame do pedido de medida cautelar;

9.3. dar ciência ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de irregularidades semelhantes, de que a exclusão de item integrante de lote único após o encerramento da fase competitiva, com alteração do objeto submetido à disputa e

com potencial repercussão sobre a elaboração das propostas, sem nova divulgação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, afronta o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo e da transparência;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo e ao representante; e

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2794-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 032.830/2016-5
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
Representação legal: Menndel Assuncao Oliver Macedo (36366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando a Concessionaria Rota do Oeste S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ANTT. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA INCLUSÃO DE NOVAS OBRAS E SERVIÇOS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-163/MT. OITIVA PRÉVIA. VALORES SUPERESTIMADOS DOS NOVOS INVESTIMENTOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUPRIMIR DA TARIFA DE PEDÁGIO OS EFEITOS FINANCEIROS DOS NOVOS INVESTIMENTOS. DETERMINAÇÕES. OITIVA DA ANTT E DA CONCESSIONÁRIA. AUDIÊNCIAS. AGRAVOS. FATOS NOVOS RELEVANTES. SUSPENSÃO DA CAUTELAR PELO PODER JUDICIÁRIO. CELEBRAÇÃO DE TAC. TRANSFERÊNCIA DO CONTROLE DA CONCESSIONÁRIA AO GOVERNO DO ESTADO DO MT. EFICÁCIA DO TAC DEPENDENTE DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA CAUTELAR DESTE TRIBUNAL. AUTORIZAÇÃO. DESPROVIMENTO DOS AGRAVOS. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS PARA COMPLEMENTAÇÃO DA ANÁLISE DAS OITIVAS E AUDIÊNCIAS. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução de mérito produzida por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 303):

"*INTRODUÇÃO*

Cuidam os autos de representação de equipe de fiscalização acerca de indícios de irregularidades verificados na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relacionados à inclusão de novas obras e serviços no contrato de concessão da BR-163/MT, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO).

HISTÓRICO

2. Na instrução elaborada pela equipe de fiscalização (peça 72), em 27/5/2019, foram identificadas as seguintes irregularidades: i) alteração substancial das condições efetivas da proposta em razão da superavaliação dos novos investimentos; ii) inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia; iii) desvirtuamento da licitação; iv) inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente; e v) insuficiência de motivação para a inclusão de novos investimentos.

3. As irregularidades são decorrentes da inclusão das seguintes obras e serviços no contrato de concessão da CRO: i) trecho 2,3 km (km 117,6-119,9); ii) trecho 108,2 km (km 353,5-461,7); iii) trecho 174,1 km (km 130,2-261,9 e km 278,9-321,3); e iv) travessias urbanas de Nova Mutum (km 592,9-600,7), Rondonópolis (km 125,2-130,2) e Sorriso (km 746,0-760,0).

4. Tais irregularidades foram materializadas por meio da edição das Resoluções ANTT 4.407/2014 (peça 9), que aprovou a 1ª revisão extraordinária da tarifa básica de pedágio (TBP) da rodovia explorada pela CRO, e 4.811/2015 (peça 5), que aprovou o reajuste, a 3ª revisão extraordinária, o início da cobrança da TBP da rodovia e possibilitou a celebração do 2º termo aditivo (peça 6).

5. Diante desses indícios de irregularidades, foi proposta a anulação da Resolução ANTT 4.407/2014, de dispositivos da Resolução ANTT 4.811/2015 e do 2º termo aditivo, a supressão na TBP dos efeitos financeiros dos investimentos irregulares até que os encargos incorridos pela concessionária sejam devidamente avaliados (a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo) e a audiência dos gestores da Agência responsáveis pelas irregularidades verificadas (peça 72, p. 53-56).

6. Em seu parecer, o representante do MP/TCU manifestou concordância, no essencial, com as análises efetuadas por esta unidade técnica. No mais importante, sugeriu que 'eventual deliberação no sentido de anular as resoluções da ANTT seja proferida somente quando do julgamento do mérito deste processo' e propôs 'em caráter preliminar, que seja adotada medida cautelar para que a ANTT determine a supressão temporária dos efeitos financeiros das Resoluções 4.407/2014 e 4.811/2015 sobre a tarifa de pedágio da concessão da BR-163/MT, até que haja deliberação definitiva do TCU sobre a regularidade dessas alterações' (peça 84).

7. Assim, no dia 1º/12/2020, o relator determinou em sede cautelar que a ANTT suprimisse da tarifa de pedágio da concessão os efeitos financeiros dos investimentos sob exame até sua devida implantação e atestação; no mais, além de oitivas, diligências e outras providências acessórias, também foi determinada a audiência dos responsáveis pelos fatos inquinados (peça 88):

76. DETERMINO CAUTELARMENTE, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

76.1. suprima da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos na recuperação do trecho 108,2 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3) em razão da inexistência de projetos das intervenções (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011) e dos indícios de superestimativa dos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de

concessão da BR-163/MT) até que os encargos efetivamente incorridos pela concessionária sejam devidamente avaliados, a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo;

76.2. suprima da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos no trecho 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3) em razão da inexistência de projetos das intervenções (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011) e dos indícios de superestimativa dos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) até que os encargos, eventualmente incorridos pela concessionária, sejam devidamente avaliados, a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo e confrontada com os serviços prestados, em duplicidade no trecho, pelo Dnit, mediante fiscalização conjunta da ANTT e do Dnit;

76.3. suprima da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos nas travessias urbanas de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); Rondonópolis (km 125,2 – 130,2) e Sorriso (746,0 – 760,0) em razão da inexistência de projetos das intervenções (arts. 6º, inciso X, 7º, e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011) e dos indícios de superestimativa dos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) até que os encargos efetivamente incorridos pela concessionária sejam devidamente avaliados, a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo;

77. DETERMINO, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre as irregularidades que fundamentam a medida cautelar deferida, assim como sobre os pressupostos de tal medida;

66. DETERMINO, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO), para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, caso queira, sobre as irregularidades que fundamentam a medida cautelar deferida, assim como sobre os pressupostos de tal medida;

67. DETERMINO, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência dos responsáveis elencados a seguir, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

67.1. Cristiano Della Giustina (CPF: 979.329.220-20) – Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT e Viviane Esse (CPF: 206.461.918-61) – Superintendente da Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT por terem subscrito as Notas Técnicas 030/2014/GEINV/SUINF (trecho 2,3 km); 036/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Sorriso), 037/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Nova Mutum); 038/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Rondonópolis); 041/2015/GEINV/SUINF (trechos 108,2 km e 174,1 km), as quais possibilitaram as seguintes ocorrências:

67.1.1. insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999) para o segmento de 2,3 km (km 117,6 – 199,9);

64.1.2. inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); 2,3 km (km 117,6 – 119,9);

67.1.3. superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993) para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum

(km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); 2,3 km (km 117,6 – 119,9);
67.1.4. desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);
67.1.5. inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2);
67.2. Carlos Fernando do Nascimento (CPF: 070.696.027-07), Diretor da ANTT; Jorge Luiz Macedo Bastos (CPF: 408.486.207-04), Diretor-Geral da ANTT e Natália Marcassa de Souza (CPF: 90.513.838-60), Diretora da ANTT, por terem aprovado a Resolução ANTT nº 4.407, de 11/9/2014, a qual viabilizou as seguintes ocorrências para o segmento 2,3 km (117,6 ao 119,9):
67.2.1. insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999);
67.2.2. inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011);
67.2.3. superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT);
67.3. Carlos Fernando do Nascimento (CPF: 070.696.027-07), Diretor da ANTT; Jorge Luiz Macedo Bastos (CPF: 408.486.207-04), Diretor-Geral da ANTT; Marcelo Bruto da Costa Correia (CPF: 039.706.014-95), Diretor da ANTT; Marcelo Vinaud Prado (CPF: 590.360.951-15), Diretor da ANTT e Sérgio de Assis Lobo (CPF: 007.318.018-14), Diretor da ANTT, por terem aprovado a Resolução ANTT nº 4.811, de 26/8/2015, a qual viabilizou as seguintes ocorrências:
67.3.1. inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2);
67.3.2. superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2);
67.3.3. desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);
67.3.4. inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).
68. DETERMINO, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, a realização diligência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que, no prazo de quinze dias, encaminhe ao Tribunal toda a documentação que embasou a inclusão dos investimentos na duplicação, implantação de vias marginais, manutenção e conservação de trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT.

8. A medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário (peça 102):
9.1. com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar concedida pelo relator em 1º de dezembro de 2020, por meio do despacho contido na peça 88 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as providências acessórias constantes no mencionado despacho;

9. Na sequência, foram impetrados agravos pela ANTT (peças 105-115 e 117-119) e pela CRO (peças 124-126), mediante os quais os recorrentes buscaram esclarecer e rebater a ausência dos requisitos para a manutenção da medida cautelar e requereram a cassação de tal medida, de modo a não suprimir do valor da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos em análise nestes autos, postergando a decisão para o julgamento de mérito.

10. Com relação ao recurso da ANTT, o relator exarou despacho no qual solicitou o pronunciamento desta unidade técnica quanto às questões apontadas no agravo, à classificação das peças 105-115 e ao pedido de cópia de peça 120 (peça 121).

11. Ao mesmo tempo, além do agravo, a CRO interpôs ação ordinária (1068344-35.2020.4.01.3400) junto à Justiça Federal de 1º Grau requerendo tutela antecipada antecedente. No âmbito da referida ação, em 2/3/2021, o juízo federal emitiu decisão na qual concede 'a tutela antecipada DETERMINANDO A SUSPENSÃO DA REDUÇÃO TARIFÁRIA, objeto da lide, até que seja concluído o devido processo administrativo transitado em julgado, junto à ANTT' (peça 191).

12. Diante de tal contexto, o relator solicitou 'o pronunciamento da Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur/TCU) quanto ao andamento judicial do Processo 1068344-35.2020.4.01.3400', com subsequente encaminhamento dos autos a esta unidade técnica 'para continuidade das análises, retornando, posteriormente, o processo a este Gabinete' (peça 231).

13. Em seu pronunciamento, a Conjur registrou que o parecer de força executória enviado pela Procuradoria-Geral da União por meio do ofício 148/2021-CGAEST1R/PRU1R/PGU/AGU 'atesta a executoriedade da decisão de 2/3/2021, ainda que pendente de recurso (peça 232)' (peça 233).

14. Tendo em vista as considerações apresentadas pelo titular desta Secretaria (peça 237), o relator determinou que a ANTT fosse comunicada 'sobre a referida decisão judicial, para as providências julgadas cabíveis' (peça 240).

15. Em resposta (peça 244), a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF/ANTT) informou que já havia sido cientificada da decisão interlocutória prolatada em 2/3/2021 nos autos do processo judicial e que:
Uma vez que o Juízo Federal, por meio desta decisão de 02/03/2021, confirmou a decisão cautelar proferida em 10/12/2020, no sentido de determinar a suspensão da redução tarifária - agora em sede de antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional -, observa-se que o comando jurisdicional em sua essência permanece o mesmo. Nesta senda, a ANTT aduz que o cumprimento da ordem judicial foi levado a efeito por meio da Deliberação nº 503/2020 (peça 235), referendada pela Deliberação nº 3/2021 (peça 236).

16. Após a conclusão do ciclo das comunicações processuais, em 4/3/2022, foram submetidas ao Gabinete do Ministro-Relator, para apreciação, a instrução e os correspondentes pronunciamentos da subunidade e da unidade técnica acerca dos méritos dos recursos e das razões de justificativa apresentados pela ANTT e pelos responsáveis arrolados no processo (peças 246-248).

17. Em 18/4/2022, novos esclarecimentos e subsídios foram apresentados pelos responsáveis, Carlos Fernando do Nascimento, Cristiano Della Giustina, Jorge Luiz Macedo Bastos, Marcelo Bruto da Costa, Marcelo Vinaud Prado, Natália Marcassa de Souza e Viviane Esse, na forma de memoriais (peça 251).

18. Adicionalmente, a ANTT juntou aos autos, em 9/6/2022, novos elementos e informações na forma de memoriais (peças 254-257), complementados, em 12/4/2023, por informações relativas à formalização de termo de ajustamento de conduta – TAC firmado entre a

Agência e a Concessionária Rota do Oeste S.A. – CRO (peças 258-262), em acompanhamento por este Tribunal mediante o TC 019.064/2022-5.

19. Na Sessão de 31/5/2023, mediante o Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, este Tribunal conheceu dos agravos interpostos pela ANTT e pela Concessionária Rota do Oeste S.A, para, no mérito, negar-lhes provimento:

9.1. conhecer dos agravos interpostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pela Concessionária Rota do Oeste S/A, por estarem preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. autorizar a ANTT a suspender os efeitos econômico-financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário enquanto vigorar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Concessionária Rota do Oeste, firmado em 4/10/2022, deixando assente que os efeitos dessa medida cautelar serão extintos tão somente em caso de cumprimento integral do mencionado acordo e que tal suspensão interrompe o prazo prescricional, nos termos da Resolução TCU 344/2022;

9.3. determinar à ANTT, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.3.1. encaminhe anualmente a este Tribunal informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC celebrado; e

9.3.2. caso verifique eventual descumprimento das disposições do TAC pela concessionária, comunique tal fato imediatamente a este Tribunal para que seja viabilizado o acompanhamento e adoção de medidas que se considerarem cabíveis tendo em vista que se operará o cancelamento automático da suspensão da medida cautelar mencionada no item 9.2 deste acórdão;

9.4. dar ciência à ANTT, com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a autorização contida no item 9.2 acima não se aplica como precedente para situações semelhantes que envolvam entidades de natureza privada, por entender que a repactuação contratual, da magnitude acima sugerida, não encontra amparo nas leis vigentes quando envolve empresas dessa natureza;

9.5. fazer constar da ata da sessão do presente julgamento, comunicação deste Relator à Secretaria Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e oportunidade de prever em suas ações de controle:

9.5.1. o acompanhamento periódico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre a ANTT e a MT Participações e Projetos S/A para continuidade do contrato de concessão da BR-163-MT; e

9.5.2. fiscalização para avaliar se o Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR3) possui controles internos e demais medidas suficientes para mitigar os principais riscos na consecução das concessões rodoviárias, bem como se seus termos são aderentes às legislações aplicáveis;

9.6. dar ciência desta decisão à ANTT, à CRO e aos demais responsáveis, informando-lhes que o presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, pode ser acessada no sítio eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.7. restituir os autos à AudRodoviaAviação para exame dos argumentos trazidos pela ANTT e pela CRO em resposta a suas oitivas (peças 133-135; 187 e 254-257), bem como para complementação das análises das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, autorizando, desde já, eventuais inspeções e/ou diligências que se mostrarem necessárias.

EXAME TÉCNICO

20. Cuida esta instrução de atendimento à determinação do subitem 9.7 do Acórdão 1100/2023-TCU-Plenário relacionada às manifestações da ANTT (peças 133-135) e da CRO (peça 187) em resposta à oitiva, assim como memorial apresentado pela ANTT (peças 254-257); e às audiências dos responsáveis, Srs. Sérgio de Assis Lobo (peça 171), Marcelo Vinaud Prado (peças 172-176), Natália Marcassa de Souza (peças 182-184), Cristiano Della Giustina e Viviane Esse (peças 192-203, idem peças 204-215) e Marcelo Bruto da Costa Correia (peças 216-230).

21. Cabe transcrever o parecer do MPTCU (peça 84), no que diz respeito à caracterização dos indícios de irregularidades:

5. Os questionamentos efetuados pela equipe de fiscalização representante dizem respeito à aditivação, supostamente irregular, do contrato de concessão para a inclusão de obras e serviços, que foram agrupadas em quatro parcelas de acordo com o tratamento dado, conforme listado a seguir:

a) Trecho de 108,2 km (km 353,5 – km 461,7), compreendido entre o Trevo do Lagarto e Rosário Oeste/MT;

b) Trecho de 174,1 km (km 130,2 – km 261,9; km 278,9 – km 321,3), compreendido entre Rondonópolis/MT e Cuiabá/MT, com exceção das variantes de serra;

c) Travessias urbanas de Rondonópolis/MT (km 125,2 – km 130,2), Nova Mutum/MT (km 592,9 – km 600,7) e Sorriso/MT (km 746,0 – km 760,0);

d) Trecho de 2,3 km (km 117,6 – km 119,9), correspondente ao início da travessia urbana de Rondonópolis/MT.

6. As duas primeiras parcelas referem-se a trechos que estavam originalmente contidos no Apêndice D do PER, ou seja, nos quais havia a responsabilidade do Dnit de executar obras de duplicação. Os outros dois constavam simplesmente do Apêndice A, sendo que havia previsão de que as travessias urbanas seriam entregues duplicadas no início do contrato de concessão, a não ser quanto ao trecho de 2,3 km, que permaneceria como pista simples.

7. Para a duplicação do trecho de 108,2 km, havia licitação já concluída pelo Dnit, porém o contrato com a vencedora não chegou a ser celebrado. Assim, a alteração do contrato de concessão objetivou promover, antecipadamente, a assunção integral, pela CRO, da duplicação desse trecho, bem como da execução de serviços de recuperação e de conservação na pista existente.

8. No trecho de 174,1 km, encontravam-se em andamento as obras de duplicação contratadas pelo Dnit. Dessa forma, a alteração contratual promovida pela ANTT teve como finalidade atribuir à CRO a obrigação de executar serviços de conservação da pista existente, pelo prazo de nove meses, até que a duplicação lhe fosse entregue definitivamente.

9. As travessias urbanas de Rondonópolis/MT, Nova Mutum/MT e Sorriso/MT não haviam sido transferidas para a CRO no início do contrato de concessão, pois naquele momento ainda estavam em execução as obras de responsabilidade do Dnit. A alteração contratual realizada pela ANTT, portanto, teve como objetivo formalizar a incorporação definitiva das travessias à concessão. No respectivo aditivo, foram adicionados serviços de recuperação e de conservação desses trechos urbanos.

10. Quanto ao trecho de 2,3 km, não havia previsão de que fosse duplicado, pois, segundo o projeto da concessão, o tráfego rodoviário seria desviado para um contorno de Rondonópolis/MT a ser implantado pela concessionária. No entanto, considerando que esse trecho constituiria um gargalo enquanto o contorno não estivesse concluído, foi decidido incluir no contrato de concessão sua duplicação, prevendo a posterior entrega do trecho ao município.

11. Sobre essas alterações contratuais, a equipe autora da presente representação apontou cinco indícios de irregularidade (peça 28):

I) Alteração substancial das condições efetivas da proposta, com afronta aos dispositivos legais e constitucionais contidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (CF/88); ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/95; e aos arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea d, e 124 da Lei 8.666/93;

II) Inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia, em desacordo com os arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/93, com os arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005 e com o art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011;

III) Desvirtuamento da licitação, em afronta aos arts. 37, inciso XXI, e 175 CF/88; ao art. 14 da Lei 8.987/95; e aos arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/93;

IV) Inclusão de serviços em duplicidade, configurando infração ao art. 9º da Lei 8.987/95;

V) Insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos, em desconformidade com o art. 2º da Lei 9.784/99.

12. Os dois primeiros indícios foram apontados com relação a todos os trechos investigados. O desvirtuamento da licitação foi relacionado somente ao trecho de 108,2 km. A inclusão de serviços em duplicidade referiu-se às travessias urbanas. A insuficiência de motivação foi apontada exclusivamente em relação à inclusão e permanência dos investimentos sobre o trecho de 2,3 km.

13. Em suma, relata-se que todos os novos investimentos incluídos na concessão pelos aditivos impugnados tiveram o valor superestimado, de modo que provocaram impacto considerável nas condições efetivas da proposta da concessionária ofertada no leilão. Isso foi propiciado porque a ANTT permitiu a inclusão dessas obras e serviços sem que houvesse projeto executivo de engenharia, acompanhado da respectiva planilha orçamentária. Dessa forma, os custos não foram devidamente apurados, mas estimados com base num parâmetro gerencial do Dnit (Custos Médios Gerenciais – CMG).

14. Segundo a análise da equipe de fiscalização, os valores obtidos a partir dos CMG se mostraram bastante superiores aos que seriam determinados por meio de uma avaliação detalhada dos custos dos serviços. Por exemplo, verificou-se quanto ao trecho de 108,2 km que a vencedora da licitação do Dnit ofertara um preço global de R$ 410.545,00 para obras de restauração e conservação, incluindo a elaboração de projetos executivos. A ANTT, por outro lado, aceitou incluir esses mesmos serviços pelo valor de R$ 819.532.282,11. Ou seja, a estimativa acatada pela agência reguladora se mostrou equivalente a quase o dobro do que fora ofertado por uma construtora no certame promovido (mas revogado) pelo Dnit.

15. Ademais, para o trecho de 174,1 km e para as travessias urbanas, não haveria evidência que justificasse a necessidade de execução dos serviços incluídos no contrato de concessão. Além disso, com relação ao primeiro, a introdução de serviços com duração de nove meses teria sido efetuada com base em custos gerenciais relativos a 24 meses de serviços, provocando distorção orçamentária e superestimativa.

16. Por sua vez, a ausência de projeto executivo já constituiria sozinha uma irregularidade praticada pela ANTT, pois se trata de requisito para a inclusão de novos investimentos na concessão, segundo a norma da própria agência reguladora, conforme suas Resoluções 1.187/2005 e 3.651/2011.

17. O indício de desvirtuamento da licitação foi apontado sobre o trecho de 108,2 km, cuja alteração representou significativo aumento da tarifa básica de pedágio (TBP) da concessão. A inclusão da obrigação de duplicar esse trecho foi inserida como um incremento de 37,387% da TBP. Esse acréscimo seria desproporcional em relação à ampliação do encargo da concessionária e poderia ter influenciado no resultado do leilão de concessão, caso já estivesse previsto no objeto concedido. Ademais, provocou a anulação de grande parte do deságio ofertado pela CRO na licitação, que fora de 52,03% em relação à tarifa teto indicada nos estudos de viabilidade.

18. A inclusão de serviços em duplicidade teria se consubstanciado com o acréscimo de obras sobre as travessias urbanas. Na modelagem do objeto da concessão, havia a previsão de que a concessionária assumiria essas travessias no início da execução contratual. Portanto, os serviços a serem ali realizados já estavam contemplados como encargo do contrato desde a sua origem, caracterizando duplicidade sua reintrodução por meio de aditivos.

19. Quanto à duplicação do trecho de 2,3 km, observou-se que o Dnit havia publicado edital de licitação visando essa obra. Porém, tal certame foi revogado e seu objeto foi incluído na concessão apenas dois meses após a assunção da rodovia pela CRO. Além da ausência de justificativa para substituir uma licitação em andamento por uma contratação direta, questionou-se também a permanência desse trecho no contrato de concessão, tendo em vista que a urgência em duplicá-lo não fora atendida pela concessionária, que nada havia realizado no prazo de quase três anos desde a incorporação dessa obrigação.

20. Em vista desses apontamentos, a unidade técnica decidiu, preliminarmente, promover a oitiva tanto da ANTT, quanto da CRO. Ambas as instituições apresentaram manifestações nos autos (peças 54 e 55).

...

24. A situação narrada nos autos sinaliza a ocorrência de graves falhas procedimentais cometidas pelo poder concedente, entendido como o Ministério dos Transportes e o Dnit, e pela agência reguladora. Pode-se depreender que tais falhas têm suas raízes ainda na modelagem da concessão rodoviária, quando se optou por um modelo híbrido de gestão da rodovia, com simultaneidade de obrigações, tanto do poder público, quanto da concessionária, sobre a mesma estrada. Com essa modelagem, a efetividade de um agente influencia no desempenho do outro.

25. Em certa medida, as intercorrências previsíveis desse modelo foram tratadas nos termos contratuais, sobretudo na cláusula 10.5. Estabeleceu-se uma metodologia para a recepção, pela concessionária, dos trechos a serem entregues pelo Dnit após a conclusão das obras sob sua responsabilidade. Também se previu o procedimento para eventual reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, caso a concessionária fosse instada a assumir total ou parcialmente as obrigações da autarquia federal.

26. Entretanto, não seria esperado que o poder concedente, que participou do planejamento da concessão, revogasse licitações em andamento para repassar seus encargos à concessionária tão precocemente, poucos meses após a celebração do contrato de concessão. No mínimo, pode-se inferir ter sido negligenciada a diligência exigível dos agentes no processo de modelagem de um contrato cujos efeitos perdurariam por trinta anos.

27. O problema se mostra ainda mais grave ao se perceber que os termos definidos para a alteração do contrato de concessão não foram observados pela própria agência reguladora, quando promoveu as modificações precoces impugnadas nestes autos. De acordo com o estipulado nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) (peça 2, p. 23 e 47), o reequilíbrio da concessão em caso de assunção de obras não executadas pelo Dnit seria realizado por:

10.5.2. Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

22.3.1 (...)

(ii) pagamento à Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal.

28. Ou seja, os novos encargos assumidos pela concessionária deveriam ser custeados integralmente pelo poder público mediante aporte de recursos. Isso evitaria o repasse dessa obrigação para os usuários, sendo certo que já estava previamente estabelecido que o erário suportaria tais despesas por meio de contratos administrativos firmados pelo Dnit.

29. Ao desatender injustificadamente o disposto no contrato de concessão, a ANTT descumpriu também um de seus deveres legais, que é de harmonizar os interesses públicos com os das concessionárias e com os dos usuários, conforme estatuído no art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001. No caso em exame, um dos componentes dessa tríade foi desconsiderado: os usuários, que passaram a suportar o aumento de encargo da concessionária, em razão de ineficiência do poder concedente.

30. Além disso, a incorporação dos novos investimentos mediante incremento da taxa básica de pedágio contraria o princípio da modicidade tarifária, que deve ser perseguido pela ANTT. Observa-se, portanto, desrespeito também ao disposto na alínea a do inciso II do art. 20 da Lei 10.233/2001 e no inciso I do art. 28 dessa mesma Lei. Após analisá-las, a SeinfraRod concluiu que os argumentos apresentados não se mostraram suficientes para elidir qualquer das irregularidades apontadas (peça 72). Por conseguinte, propôs chamar em audiência os responsáveis pela aprovação das alterações indevidas do contrato de concessão da BR-163/MT. Adicionalmente, propôs determinar à ANTT que anulasse as Resoluções 4.407/2014 e 4.811/2015, mediante as quais foram aprovadas as modificações contratuais impugnadas, e providenciasse a supressão, da tarifa de pedágio, dos efeitos financeiros dos investimentos irregularmente inseridos na concessão.

22. Importa ressaltar a avaliação preliminar do Ministro-Relator relacionada às oitivas e audiências promovidas no âmbito deste processo contida no Voto do referido Acórdão:

VI. Da análise das oitivas e audiências realizadas

81. Por meio de Despacho à peça 88, determinei, além da medida cautelar descrita nas seções anteriores deste voto, ainda (i) a oitiva da ANTT e da CRO; (ii) a audiência dos responsáveis; e (iii) a realização de diligência para obtenção de informações complementares.

82. As manifestações da ANTT e da CRO em resposta à oitiva constam às peças 133-135 e 187, respectivamente. Em relação a estas, não foi realizada a correspondente análise nas instruções da unidade técnica constantes nos autos (peças 246-248 e 263), as quais transcrevi integralmente no relatório que precede este voto.

83. Registro, por oportuno, que, além das retromencionadas oitivas, a ANTT também apresentou memorial (peças 254-257) com demais esclarecimentos sobre as questões tratadas nos autos, o qual também resta pendente de ser analisado.

84. Em relação às audiências por mim determinadas, verifico que as razões de justificativa do Sr. Sérgio de Assis Lobo constam à peça 171; as do Sr. Marcelo Vinaud Prado às peças 172-176; as da Sra. Natália Marcassa de Souza às peças 182-184; as do Sr. Cristiano Della Giustina às peças 192-203, as quais são similares às da Sra. Viviane Esse (peças 204-215); e as do Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia às peças 216-230.

85. Tais razões de justificativa foram abordadas pela instrução da área técnica do TCU. Houve divergência, no entanto, em relação à aplicação de sanções aos responsáveis arrolados. O auditor instrutor (peça 246) trouxe informações sobre o desenrolar de processos de controle externo similares em que os gestores não foram apenados e propôs acolher as razões de justificativa de todos os responsáveis nestes autos. Fundamentou esse encaminhamento na consideração de que os assuntos abordados nesta representação estariam sendo tratados noutros processos, no entendimento de que os precedentes indicados seriam apropriados ao presente julgamento e na ideia de priorização do controle objetivo sobre o subjetivo.

86. Noutro sentido, o corpo dirigente da unidade técnica (peças 247 a 248) considerou mantida a responsabilidade dos agentes em função das condutas que ensejaram as audiências. Excepcionou-se somente a irregularidade relativa à inclusão de serviços em duplicidade, cujos efeitos teriam sido revertidos pela ANTT ainda em 2017. Dessa forma, o encaminhamento alvitrado envolveu a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 a todos os responsáveis.

87. O MPTCU dissentiu de ambas as propostas, tendo ressaltado que o auditor instrutor apenas descreveu sumariamente as razões de justificativa apresentadas, mas não as analisou. Em vez disso, pautou suas conclusões em precedentes deste Tribunal.

88. Para melhor compreensão, transcrevo a seguir excerto do parecer do MPTCU a esse respeito (peça 250 transcrita no relatório deste voto):

'14. No que concerne ao mérito processual, observo que o auditor instrutor pautou sua análise em interessantes precedentes proferidos pelo TCU em processos similares. Entretanto, a despeito da relevância dessas decisões, considero que cumpre robustecer o exame com o aprofundamento da avaliação dos argumentos apresentados nas razões de justificativa. Embora os tópicos abordados pelos responsáveis estejam listados na instrução processual (peça 246), compreendo não haver suficiente detalhamento no exame técnico desses argumentos, tendo em vista que o foco da análise se voltou mormente sobre os precedentes deste Tribunal.

15. O pouco detalhamento desse exame prejudica a compreensão dos motivos da aplicação de sanções aos responsáveis, proposta pelo corpo dirigente da unidade instrutora (peça 247), pois não há clareza quanto aos argumentos satisfatórios e aos rejeitados dentre os trazidos nas razões de justificativa. Da mesma forma, perdem a transparência os fundamentos da conclusão de que as justificativas apresentadas se mostraram insuficientes para elidir as irregularidades apontadas nos autos.

16. Considero, portanto, que a argumentação contida nas oitivas e nas razões de justificativa dos responsáveis carecem de maior aprofundamento no exame técnico, de modo a permitir o adequado

julgamento pelo Tribunal quanto à efetiva ocorrência das irregularidades e quanto à aplicação de sanções aos agentes responsabilizados.

17. Nesse aspecto, observo também a ausência de análise acerca da inclusão de investimentos no trecho de 2,3 km, que foi objeto de diligência. A avaliação da documentação fornecida pela ANTT poderia ser relevante para as conclusões sobre a ocorrência e a gravidade da infração respectiva.

18. Em função das observações feitas neste pronunciamento, ofereço proposta preliminar no sentido de retornar os autos à unidade técnica com solicitação para que complemente sua instrução com o detalhamento da análise dos argumentos apresentados pelos envolvidos. Embora represente um retrocesso na marcha processual, com aparente afronta à almejada celeridade dos julgamentos, creio que a medida se mostra necessária para evitar futuro questionamento de omissões e obscuridade na decisão a ser proferida pelo TCU, o que poderia acarretar sua anulação em sede recursal e provocar recuo ainda mais grave no processo.'

89. Anuo ao entendimento do Parquet quanto a não ter havido o devido detalhamento das análises. Nesse sentido, já havia restituído os autos para complementação destas pela unidade técnica especializada do TCU (Despacho à peça 252), a qual ainda resta pendente de atendimento para possibilitar a correta formação do meu juízo de valor acerca da matéria.

90. Insta dizer que, apesar de ter acatado o requerimento da ANTT para suspensão dos efeitos financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário durante o prazo de vigência do TAC, bem como extingui-los no caso de cumprimento integral do acordo (assunto tratado no item IV deste voto), considero que tal medida não impacta a continuidade deste processo no que toca às audiências e oitivas.

91. Isso porque ainda resta pendente a análise do mérito dos indícios de irregularidade em exame, os quais podem vir a repercutir em penalidades aos responsáveis e são importantes também para o caso de eventual descumprimento do TAC, pois nesse caso deixar-se-á de viger a suspensão acima mencionada e caberá à ANTT proceder, imediatamente e independentemente de provocação por este Tribunal, ao recálculo da TBP com base nos custos dos investimentos aqui inquiridos.

92. Por essas razões, os autos devem retornar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil para exame dos argumentos trazidos pela ANTT e pela CRO em resposta a suas oitivas (peças 133-135; 187 e 254-257), os quais são relacionados ao mérito das irregularidades, assim como para complementação das análises das razões de justificativa apresentadas, avaliando, com nível de profundidade apropriado, os argumentos trazidos por cada responsável.

23. Cabe ainda explicitar que a instrução da peça 246, bem como, o pronunciamento da subunidade técnica da peça 247, foram elaboradas antes que informações essenciais para a análise de mérito deste processo, constantes de memoriais de peças 251 e 254, tivessem sido apresentadas pela ANTT.

EXAME TÉCNICO DAS OITIVAS

Determinações cautelares constantes do Despacho do Ministro-Relator, referendadas pelo Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário

24. Foi determinada cautelarmente a supressão das tarifas de pedágio os efeitos financeiros em razão da inexistência de projetos das intervenções (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011) e dos indícios de superestimativa dos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) até que os encargos efetivamente incorridos pela concessionária sejam devidamente avaliados, a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo; dos seguintes investimentos:

24.1. na recuperação do trecho 108,2 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3);

24.2. no trecho 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); e

24.3. nas travessias urbanas de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); Rondonópolis (km 125,2 - 130,2) e Sorriso (746,0 - 760,0).

***Manifestações da ANTT em resposta à oitiva** (peças 133-135 e 254-259)*

25. A ANTT informou que por meio da Deliberação n. 502, de 8 de dezembro de 2020 (4714078) foi cumprida a cautelar em sua determinação para supressão tarifária dos efeitos financeiros dos investimentos. Todavia, em virtude de decisão liminar proferida nos autos da Ação de Tutela Antecipada n. 1068344-35.2020.4.01.3400, foi suspensa sua aplicação e, por conseguinte, a prática das Tarifas de Pedágio nela aprovadas (peças 133-135).

*26. Sob a alegação de que o orçamento do DNIT destinado ao Mato Grosso naquele ano não seria suficiente nem para a realização dos serviços de conservação nem para a melhoria da qualidade do serviço no trecho da BR-163/364/MT; que uma série de problemas ocorridos com as empresas contratadas pelo DNIT, tais como impactos significativos do reajuste dos insumos asfálticos, decisões judiciais que impediram as atividades e licitações infrutíferas, e que diante desse cenário, ao final de 2015, apenas 12,6% da extensão total trecho da Rodovia BR-163/MT, Rondonópolis – Cuiabá – Rosário Oeste seriam restaurados; que havia expressa preocupação do Ministério dos Transportes com o início da cobrança de pedágio, prevista para setembro de 2015, visto que 5 (cinco) praças estão localizadas nos trechos que estavam sob responsabilidade do DNIT, o que poderia levar a questionamentos dos usuários em razão da baixa qualidade dos trechos com obras públicas, ocasionando dificuldades no início da cobrança de pedágio que poderiam impactar na obtenção de financiamento pela concessionária; e a competência do MT para estabelecer a política pública de transportes e que, segundo o próprio MT, os valores tarifários do trecho em questão estariam em patamar inferior aos demais lotes do PIL, de modo que poderia comportar os impactos da alteração das responsabilidades; a **ANTT afirma que decisão de incorporação dos serviços pela concessionária foi determinada pelo então Ministério dos Transportes** (peça 254, p.5-10).*

27. O mesmo encaminhamento foi dado, pelo Ministério dos Transportes, no caso da duplicação do trecho de 2,3 km, segmento compreendido pelo km 117,6 ao km 119,9, sob a alegação de que mantido em pista simples, constituiria um 'gargalo' para esse importante corredor que já estaria duplicado (peça 254, p. 11).

28. Para a ANTT, o Ministério dos Transportes, enquanto órgão da União competente para a definição da Política Pública, teria, efetivamente, apresentado uma motivação congruente e consistente para os novos investimentos inseridos no âmbito do Contrato de Concessão, não havendo razão para se imputar que tais medidas não foram fundamentadas.

29. Quanto aos indícios de superestimativa dos custos dos novos investimentos, a agência rebate os parâmetros adotados pela unidade técnica alegando que nem o referencial do Edital do DNIT para o mesmo objeto, nem a aplicação do fator 'D' previsto no Contrato da Concessão e, nem mesmo, os resultados dos Estudos de Viabilidade da concessão poderiam ser utilizados para efeito de comparação.

30. Outro ponto não menos relevante que deve ser colocado em discussão é objeto de contratação da obra do DNIT da duplicação do Trecho 108. Embora trate-se de obras de mesma natureza, a saber, a duplicação da rodovia e a restauração da pista existente, deve-se atentar para os parâmetros de desempenho esperados. Como exemplo, o Edital prevê que a solução de acostamento é a mesma da pista, permitindo-se o desnível de 5 cm. No caso do PER da BR-163/MT, a concessionária deverá eliminar completamente o desnível entre a faixa de tráfego e acostamento. Ou seja, trata-se de soluções diferentes em função da exigência dos parâmetros de desempenho previstos no PER (peça 173, p. 3).

31. Conclui, a ANTT, que ainda que os valores adotados para fins de reequilíbrio contratual possam ser auditados, constata-se que as bases de comparação utilizadas pela equipe técnica da SeinfraRodovia para justificar a alegada superavaliação dos investimentos estão desalinhadas frente aos dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis à questão, inclusive ao

Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que balizou a atuação dessa agência até os dias atuais na existência de eventuais inclusões de novas obras nos contratos de concessão:

9.1.1. adote, nas recomposições do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, a metodologia aprovada na Resolução ANTT 3.651/2011, ou outra que entender mais adequada, para os eventos decorrentes de inserções de investimentos não previstos originalmente nos encargos das concessionárias, e do remanejamento ou adequação, com aumento de valor, de investimentos previstos originalmente, assegurando a todos os interessados o direito de manifestação, mediante audiências e/ou consultas públicas, com base nos art. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 23, inciso IV, e 29, inciso V, da Lei 8.987/1995 c/c art. 6º, inciso IX, 40, inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e em conformidade com o art. 24, inciso VII, da Lei 10.233/2001.

32. Por consequência, a alegação de que as alterações contratuais feriram dispositivos legais que regem a matéria não deve perdurar, uma vez que as condições para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato foram respeitadas pela Agência, assim como o critério para esse reequilíbrio previsto na cláusula 22.5 do contrato de concessão.

33. Em relação à inclusão de novos investimentos que alteraram substancialmente os valores das tarifas e indicariam um possível desvirtuamento da licitação, a agência alega que as limitações impostas pela Lei 8.666/1993 não se aplicam aos contratos de concessão. Nesse caso, a definição pela atuação compartilhada dos trechos da rodovia, parte pelo DNIT, parte pela concessionária, seria feita pelo Ministério dos Transportes, como parte de política pública, e não pela ANTT, não se tratando de ação regulatória na gestão de contratos de concessão.

34. A hipótese de que as obras listadas no apêndice D do PER (peça 1), de responsabilidade do DNIT à época da licitação, possam ser executadas pela concessionária está expressa nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital n. 003/2013 - Parte VII (peça 2, p. 23), evidenciando que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes, de modo que não há o que se falar em fragilização do processo licitatório.:

10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.

10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

*35. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 2,3 km, promovida pela Resolução ANTT 4.407/2014, tais investimentos **foram excluídos** pela Resolução ANTT 5.411, de 31 de agosto de 2017 (peça 254, p. 19; peça 256; e peça 257).*

*36. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que **não ocorreu**. De fato, a ANTT suspendeu o incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, de modo que o aumento tarifário previsto **jamais produziu efeitos financeiros** no valor da tarifa de pedágio (peça 254, p. 22).*

37. No que diz respeito aos parâmetros de desempenho estabelecidos para o trecho de 174,1 km, ao alegar que a concessionária propôs a execução de serviços buscando o atendimento de padrões, em parte, inferiores aos previstos para os Trabalhos Iniciais, a equipe de auditoria desconsidera o fato que se trata do principal trecho do lote concedido em termos de demanda de tráfego, cuja matriz de tráfego nesse segmento é composta por 70% de veículos pesados. Pode-se afirmar que a solicitação da infraestrutura rodoviária é acima da média das rodovias federais, tendo em visto tratar-se de importante corredor de escoamento agrícola do centro-oeste brasileiro.

38. Essas informações são ratificadas pela SR-DNIT/MT, no Memorando n. 521/2015-SR/MT-DNIT, de 11/06/2015, encaminhado à ANTT pelo Ministério dos Transportes via Ofício nº

1371/2015/GM/MT, de 09/07/2015 (Doc. 3), como se destaca: 3. (...) É de pleno conhecimento que este é o segmento mais crítico da malha rodoviária do estado, por apresentar o maior Volume Médio Diário, com cerca de 10.000 veículos por dia sendo 70% desses caminhões de 7 e 9 eixos responsáveis pelo transporte da produção agrícola do estado. (...) Considerando que o eixo da BR-163/MT é responsável pelo escoamento de 70% dessa produção, pode-se considerar que, somente no ano de 2015, serão transportados mais de 30,9 milhões de toneladas somente desses dois produtos [soja e milho] por essa rodovia por ano.

39. Com base nisso, na análise empreendida no Parecer Técnico n. 306/2015/GEPRO/SUINF, a GEPRO concluiu que as soluções previstas pela concessionária eram muito similares ao preconizado nos contratos do CREMA 1ª Etapa do DNIT, conforme se observa no excerto 'Em geral, os contratos do CREMA 1ª Etapa baseiam-se em recuperações funcionais do pavimento, com serviços de tapa-buraco, reparos localizados e extensões com remendos profundos e reciclagens de base'.

40. Conforme detalhado na IS/DG n. 10/2013 do DNIT, a definição das intervenções deve ser feita considerando a identificação, localização e demarcação precisa das soluções de preparação da pista. Na proposta da CRO, as intervenções no pavimento englobam serviços de fresagem, micro revestimento e reparos localizados para eliminar temporariamente buracos, panelas, trincas e depressões atingindo parâmetros de desempenho estabelecidos, sendo muito similar ao preconizado nos contratos do CREMA 1ª Etapa.

41. Assim, com base nessa argumentação, pode-se afirmar que as intervenções incluídas no trecho de 174,1 km aproximam-se muito mais de uma 'recuperação funcional' do trecho do que de conservação rotineira da rodovia, conforme sugere a instrução técnica da SeinfraRodovia.

42. Quanto à necessidade de apresentação de projeto, vale o mesmo entendimento apresentado anteriormente para a recuperação do trecho de 108,2 km, em que as ações da concessionária serão avaliadas por meio da aferição dos parâmetros de desempenho do trecho, e não pela execução física das obras. Desta forma, entende-se que a precificação paramétrica por meio do CMG atende ao objetivo proposto, tendo em vista que preserva as premissas de risco do projeto, bem como se verifica compatibilidade entre as soluções-tipo apresentadas pela concessionária e as disponíveis na base do DNIT (peça 174, p. 13-14).

43. Por tudo o quanto foi exposto, e pelas demais peças já encartadas aos autos, a ANTT requer que a presente representação seja julgada improcedente.

44. Adicionalmente, afirma que o cerne da discussão nos autos gira em torno da inclusão de investimentos sem a devida análise de orçamentos com base em projetos executivos, conforme dispõe a Resolução ANTT 1.187/2005 (peça 258).

45. No principal, a ANTT limita-se a afirmar que a fim de sanear eventuais inconsistências nesse sentido, informa que está em análise pelas áreas técnicas da agência, no presente momento, os projetos executivos apresentados pela CRO relacionados ao 2º e ao 3º Aditivos Contratuais, a teor dos seguintes processos administrativos: 50500.160850/2015-98: Projeto Executivo de recuperação do trecho localizado entre o km 125,2 ao 130,2 da rodovia BR-163/MT, denominado 'Travessia Urbana de Rondonópolis/MT'; 50500.160865/2015-56: Projeto Executivo de recuperação do trecho localizado entre o Km 592,9 e o Km 600,7 da Rodovia BR-163/MT , denominado 'Travessia Urbana de Nova Mutum/MT'; 50500.160855/2015-11: Projeto executivo e orçamento para a travessia urbana de Sorriso localizado entre o km 746+000 e o km 759+000 da Rodovia BR-163/MT, município de Sorriso/MT; 50500.037037/2021-63: Projeto executivo de recuperação do segmento denominado 'Trecho 108 km', compreendido entre o km 434+600 ao km 542+800 da rodovia BR-364/MT, equivalente ao km 353,5 ao km 461,7 da BR163/MT; e 50500.080982/2021-85: Serviços de conservação do segmento denominado 'Trecho 174 km' na rodovia BR-163/MT (peça 258, p. 9-14).

46. Finalmente, argumenta que a manutenção dos reajustes tarifários considerados irregulares por este Tribunal mitigaria os riscos dos efeitos adversos no fluxo de caixa da concessão e, consequentemente, na capacidade da nova controladora de adimplir os investimentos previstos no

TAC, que prevê a transferência do controle acionário da concessionária original para a MT-PAR, empresa pública do Governo do Estado do Mato Grosso, tendo em vista a relevância, urgência e interesse público envolvidos no ajuste. E, finalmente, que a revogação da medida cautelar, com a consequente anulação ou suspensão das determinações exaradas por este Tribunal, é condição de eficácia do TAC firmado, conforme cláusula 4.2, 'v' (peça 259, p. 7).

Análise técnica das alegações da ANTT em sede de oitiva

47. Com respeito à alegação da ANTT de que a decisão de incorporação dos serviços pela concessionária foi determinada pelo então Ministério dos Transportes, cabe, preliminarmente, esclarecer que o regime autárquico especial conferido à ANTT é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, conforme o art. 21, § 2º da Lei 10.233/2021.

48. Nesse sentido, essa lei determina que são objetivos da agência: 'I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a ...'.

49. A alegação de que o orçamento do DNIT destinado ao Mato Grosso naquele ano não seria suficiente nem para a realização dos serviços de conservação, nem para a melhoria da qualidade do serviço no trecho da BR-163/364/MT; que uma série de problemas ocorridos com as empresas contratadas pelo DNIT, tais como impactos significativos do reajuste dos insumos asfálticos, decisões judiciais que impediram as atividades e licitações infrutíferas; e que diante desse cenário, ao final de 2015, apenas 12,6% da extensão total trecho da Rodovia BR-163/MT, Rondonópolis – Cuiabá – Rosário Oeste seriam restaurados, são afirmações, pendentes de comprovação documental nos autos, relacionadas especificamente à atuação do DNIT que servem, muito mais, a demonstrar inoperância gerencial do órgão, do que fundamentar a decisão da ANTT sob o pretexto de que a agência estaria implementando política pública definida pelo Ministério dos Transportes.

50. Quanto à competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais ser exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. O Acórdão 1.593/2023-Plenário destaca que as competências da ANTT, como Poder Concedente, incluem a prerrogativa de celebrar acordos no âmbito de contratos de concessão, com base no art. 24, inciso V, da Lei 10.233/2001. De fato, essa prerrogativa é essencial para a gestão e regulação de concessões, demonstrando a necessidade de decisões bem fundamentadas tecnicamente e normativamente.

51. Além disso, o Acórdão 715/2008-Plenário ressalta que a autonomia da ANTT para realizar avaliações e ajustes tarifários está amparada em normativos legais, como o art. 24 da Lei 10.233/2001. Esse precedente reforça que a agência deve basear suas decisões em critérios técnicos e normativos claros, evitando interferências externas que possam comprometer sua autonomia.

52. As alegações dos diretores da ANTT relacionadas ao papel do Ministério dos Transportes na formulação de políticas públicas e uma suposta subordinação legal da ANTT como justificativa para a aceitação de qualquer solicitação formulada pelo ministério não merece acolhimento.

53. Na realidade, o Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não é subordinado ao Ministro dos Transportes. A ANTT é uma agência reguladora federal, e, como tal, possui autonomia administrativa, financeira e decisória, conforme estabelecido pela legislação que rege as agências reguladoras no Brasil. Essa autonomia é um dos pilares fundamentais para garantir que a agência possa desempenhar suas funções regulatórias e fiscalizatórias de forma técnica e independente, sem interferências políticas ou hierárquicas diretas.

54. Embora a ANTT esteja vinculada ao Ministério dos Transportes, essa vinculação não implica subordinação hierárquica. A vinculação significa que a agência atua em coordenação com o Ministério, especialmente no que diz respeito às políticas públicas do setor de transportes terrestres. O Ministério dos Transportes define as diretrizes gerais das políticas públicas, enquanto a ANTT é responsável por regulamentar, fiscalizar e implementar essas políticas no âmbito de sua competência.

55. Essa independência é reforçada pela Lei 10.233/2001, que criou a ANTT, e pela Lei 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão das agências reguladoras. Essas legislações garantem que os diretores da ANTT, incluindo o Diretor-Geral, tenham mandatos fixos e não possam ser exonerados ad nutum (a qualquer momento, sem justificativa), salvo em casos específicos previstos em lei, como condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

56. O Acórdão 752/2023-TCU-Plenário menciona a atuação da ANTT em processos de relicitação e reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, destacando que a agência possui competências específicas e técnicas para lidar com essas questões. Isso demonstra que a ANTT exerce suas funções de forma independente, ainda que alinhada às diretrizes gerais do governo federal.

57. Portanto, o Diretor-Geral da ANTT não é subordinado ao Ministro dos Transportes, mas atua em alinhamento com as políticas públicas definidas pelo Ministério, preservando a autonomia técnica e decisória da agência reguladora.

58. De qualquer modo, qualquer decisão da ANTT relacionada à inclusão de investimentos previstos ou não no edital da concessão deve, obrigatoriamente, ser pautada pela observância do princípio da modicidade tarifária, ainda que o Ministério dos Transportes se manifeste favoravelmente.

59. Outro aspecto a ser avaliado é o relacionado à afirmação de que havia expressa preocupação do Ministério dos Transportes com o início da cobrança de pedágio, prevista para setembro de 2015, visto que 5 (cinco) praças estão localizadas nos trechos que estavam sob responsabilidade do DNIT, o que poderia levar a questionamentos dos usuários em razão da baixa qualidade dos trechos com obras públicas, ocasionando dificuldades no início da cobrança de pedágio que poderiam impactar na obtenção de financiamento pela concessionária; e que, segundo o próprio MT, os valores tarifários do trecho em questão estariam em patamar inferior aos demais lotes do PIL, de modo que poderia comportar os impactos da alteração das responsabilidades.

60. Não se pode reconhecer como razoáveis essas alegações, há flagrante incompatibilidade com o princípio da modicidade tarifária na tentativa de justificar aumentos na tarifa de pedágio decorrentes da assunção das obrigações da União pela concessionária de modo a prevenir eventuais questionamentos dos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados e a um suposto espaço para esse aumento decorrente dos 'baixos' valores ofertados pela concessionária no processo licitatório.

61. Quanto ao exercício da função reguladora, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), ela está fundamentada em uma discricionariedade técnica que é inerente às agências reguladoras. Essas entidades possuem um espaço legítimo de atuação discricionária, que lhes é conferido pela legislação, para que possam tomar decisões técnicas e especializadas em prol do interesse público. Essa discricionariedade técnica é exercida por colegiados de diretores, indicados pelo Chefe do Poder Executivo e aprovados pelo Senado Federal, sendo exigido desses profissionais conhecimentos técnicos específicos sobre as atividades reguladas.

62. O TCU reconhece que o controle exercido sobre as agências reguladoras é de 'segunda ordem', ou seja, respeita os limites da discricionariedade técnica conferida a essas entidades. O Tribunal não substitui o juízo técnico das agências, mas pode intervir para corrigir atos que violem o ordenamento jurídico, como nos casos de desvio de finalidade, incompetência, ou inexistência do motivo determinante. Quando os atos discricionários são praticados de forma motivada e em conformidade com o interesse público, o TCU limita-se a recomendar providências que considere adequadas, sem suprimir a autonomia técnica das agências [Acórdão 602/2008-Plenário -

Relator Ministro Benjamin Zymler] [Acórdão 2.138/2007-Plenário - Relator Ministro Benjamin Zymler] [Acórdão 644/2016-Plenário - Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues].

63. Portanto, a função reguladora busca um ponto de equilíbrio técnico, considerando os custos e benefícios de uma intervenção estatal na economia, e reflete-se sobre todos os agentes envolvidos. Essa atuação é pautada pelos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e modicidade tarifária, que norteiam a Administração Pública e garantem que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos e objetivos [Acórdão 3.251/2020-Plenário – Relator Ministro Raimundo Carreiro] [Acórdão 1.077/2015-Plenário - Relator Ministro Aroldo Cedraz].

64. Desta maneira, no caso em tela, é exatamente no âmbito de sua competência constitucional que o Tribunal deve intervir para corrigir atos que violem o ordenamento jurídico, como nos casos de descumprimento de comando legal, desvio de finalidade, incompetência, ou inexistência de motivo determinante, em alinhamento com o decidido nos Acórdãos 1.166/2019-Plenário e 602/2008-Plenário, entre outros.

65. Esta representação visa justamente analisar a legalidade das alterações implementadas no contrato de concessão, decorrentes das alterações contratuais para inclusão de novos investimentos, nos termos do art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995.

66. A agência argumenta que restrições orçamentárias e financeiras alegadas pelo Ministério dos Transportes seriam os motivos suficientes pelos quais seria conveniente a assunção, pela concessionária, das obras de responsabilidade do DNIT a serem executadas em trechos originariamente não integrantes da concessão.

67. De modo a respaldar essa decisão, a agência ressalta uma suposta condição emergencial que justificaria a tomada de tal decisão em função das precárias condições de trafegabilidade da rodovia e os riscos de acidentes combinados com a importância estratégica da rodovia para a economia do estado do Mato Grosso.

68. Ocorre que, as condições precárias dos trechos não concedidos eram de conhecimento público, muito antes, da realização da licitação da concessão, no próprio edital da licitação, as obras de responsabilidade do DNIT, nesses trechos da rodovia, foram devidamente detalhadas, conforme Anexo D.

69. Além da constatação de que as supostas condições precárias de trafegabilidade dos trechos da rodovia não poderiam ser utilizadas como argumentos para caracterizar como emergenciais eventuais intervenções nesses mesmos trechos. O posicionamento deste Tribunal é no sentido de que, mesmo em casos de situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, tal situação não pode ser invocada quando a emergência é provocada pela inoperância gerencial, conforme Acórdãos 347/1994-TCU-Plenário, 738/2006-TCU-Plenário e 224/2007-TCU-Plenário.

70. O péssimo estado de conservação não se confunde com condições emergenciais que impedem a utilização da rodovia por eventos como deslizamentos de encostas, queda de pontes e similares. Se os trechos da rodovia em análise apresentassem condições que se enquadrassem como emergenciais de fato, o próprio DNIT poderia dispensar, à época, a licitação para a contratação, conforme previa a Lei 8.666/1993, no art. 24, inciso IV.

71. E, definitivamente, em respeito ao princípio da modicidade tarifária, não há razoabilidade em permitir onerar o usuário da rodovia através do aumento da taxa de pedágio decorrente da decisão do Ministério dos Transportes de não realizar as obras previstas e já contratadas, ou em fase de contratação de responsabilidade do DNIT.

72. Portanto, propõe-se a rejeição das preliminares arguidas pela ANTT, considerando: (i) a ausência de subordinação da agência reguladora ao Ministério dos Transportes no exercício de sua atividade de regulação; (ii) a obrigatoriedade de observância do princípio da modicidade tarifária em decisões sobre inclusão de investimentos no edital de concessão, independentemente de manifestação favorável do Ministério dos Transportes; (iii) a competência constitucional deste Tribunal para corrigir atos que violem o ordenamento jurídico; e (iv) o indevido enquadramento das

condições de trafegabilidade dos trechos da rodovia como situação emergencial apta a dispensar o devido processo legal.

73. Em relação aos valores adotados para fins de reequilíbrio contratual, a ANTT alega que as bases de comparação utilizadas pela equipe técnica da SeinfraRodovia para justificar a alegada superavaliação dos investimentos estão desalinhadas frente aos dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis à questão, inclusive ao Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que determinou a adoção, nas recomposições do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, da metodologia aprovada na Resolução ANTT 3.651/2011.

74. Ocorre que, essa norma define justamente a apresentação de orçamento elaborado com base na composição de custos do Sistema de Custos Rodoviários - SICRO e que, eventuais ajustes no orçamento, decorrentes de diferenças entre o ***projeto básico e o projeto executivo****, desde que aprovadas pela ANTT, devem ser feitos no fluxo de caixa no qual a obra estiver prevista, conforme disposições acrescentadas pela Resolução 4.339/2014/DG/ANTT/MT, não havendo qualquer previsão para a utilização do CMG ou qualquer outra métrica em substituição à devida análise de orçamentos com base em projetos executivos, conforme dispõe a Resolução ANTT 1.187/2005, quer as obras se refiram a conservação, recuperação/restauração ou implantação de rodovias federais.*

75. Além disso, especificamente, quanto à utilização de Custos Médios Gerenciais do DNIT, há entendimento expresso no Voto condutor do Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário relativo a sua inaplicabilidade para fins de orçamentação definitiva de obras, na fase de projeto, com determinação expressa à própria ANTT, por meio do Acórdão 290/2018-TCU-Plenário, para que se abstivesse de utilizar os custos médios gerenciais do DNIT como base de cálculo para os valores de investimentos a serem incluídos nos contratos de concessão de rodovias federais, bem como para investimentos já previstos no Plano de Exploração da Rodovia (PER), em atendimento ao art. 9º, §§ 2º e 4º e art. 10 da Lei 8.987/1995.

76. Não se invoca esses acórdãos, que são posteriores aos fatos, como fundamento que deveria ter sido adotado nas decisões, mas sim como suporte ao entendimento de que a legislação e a própria Resolução ANTT 3.651/2011 não davam suporte para a adoção do CMG como referência de preço de investimentos a serem inseridos no contrato.

77. A constatação da exigência pela ANTT da prévia apresentação dos projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km configura ***contradição insanável da argumentação*** *da agência, inclusive, quanto aos demais investimentos questionados nos autos, o que permite concluir pela rejeição das justificativas apresentadas.*

78. Por fim, cabe explicitar a constatação, de modo a dirimir qualquer dúvida quanto à conduta irregular dos dirigentes da ANTT, do descumprimento arbitrário dos próprios termos definidos para a alteração do contrato de concessão na autorização para as modificações precoces impugnadas nestes autos.

79. Conforme estabelecido nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato (peça 2, páginas 23 e 47), o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, em caso de assunção pela Concessionária de obras originalmente atribuídas ao DNIT e não executadas, deverá ser realizado por meio de:

10.5.2. Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

22.3.1 (...)

(ii) pagamento à Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal.

80. Ressalte-se que a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato está sujeita aos critérios e princípios estabelecidos no contrato, em particular, no que se refere à vedação

da alteração da alocação de riscos originalmente prevista e quanto à adequação da forma de recomposição que dependerá do evento ensejador do desequilíbrio, conforme estabelecido nas cláusulas 22.4.1 e 22.4.2 do contrato de concessão (peça 2, p. 48).

81. Em outras palavras, os encargos adicionais assumidos pela Concessionária deveriam ser integralmente custeados pelo Poder Público, por meio de aporte de recursos, de modo a impedir o repasse desses custos aos usuários. Ressalte-se que tais despesas já estavam previamente atribuídas ao erário, nos termos dos contratos administrativos firmados pelo DNIT.

82. Ao descumprir, de forma injustificável, as cláusulas contratuais da concessão, a ANTT não apenas afrontou o pacto firmado, como também violou gravemente dever legal que lhe é expressamente atribuído: o de assegurar a harmonização dos interesses do poder público, das concessionárias e, sobretudo, dos usuários, conforme impõe o art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001. No presente caso, essa baliza legal foi flagrantemente desconsiderada, uma vez que os usuários — parte mais vulnerável dessa relação — foram onerados com o repasse de custos adicionais à concessionária, decorrentes exclusivamente da omissão e ineficiência do poder concedente. Trata-se de uma inversão inaceitável da lógica regulatória e contratual, que subverte a finalidade precípua da concessão de serviço público

83. Especificamente, quanto à inclusão de investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, verificou-se que tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Com a comprovação da suspensão do incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, constatou-se que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257).

84. Portanto, em razão da perda de objeto, propõe-se tornar sem efeito a determinação do subitem 76.1 do Despacho do Ministro-Relator (peça 88), ratificada pelo Acórdão 3.428/2020-TCU-Plenário (peça 102):

76.1. suprima da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos na recuperação do trecho 108,2 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3) em razão da inexistência de projetos das intervenções (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011) e dos indícios de superestimativa dos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) até que os encargos efetivamente incorridos pela concessionária sejam devidamente avaliados, a partir de projetos aprovados pela ANTT, cuja implantação seja atestada em campo;

85. Com respeito à inclusão de novos investimentos que alteraram substancialmente os valores das tarifas e indicariam um possível desvirtuamento da licitação, a alegação de que as limitações impostas pela Lei 8.666/1993 não se aplicariam aos contratos de concessão e que a definição pela atuação compartilhada dos trechos da rodovia, parte pelo DNIT, parte pela concessionária, seria feita pelo Ministério dos Transportes, como parte de política pública, e não pela ANTT, não se tratando de ação regulatória na gestão de contratos de concessão, não merecem prosperar em função do reconhecimento pela própria agência de que haveria alteração substancial dos valores das tarifas, caso todos os investimentos fossem efetivamente implementados, condição que se fosse publicizada antes da realização do leilão afetaria a concorrência entre as participantes que, mesmo sem essa informação, proporcionou tarifas médias inferiores aos dos outros lotes licitados no âmbito do PIL.

86. Ressalte-se que, a decisão de assunção pela concessionária dessas obras previstas no Apêndice D do PER, embora prevista nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital 003/2013 - Parte VII, se deu antes mesmo do início da cobrança da taxa de pedágio no trecho concedido, constatação que reforça a hipótese de desvirtuamento da licitação.

87. Finalmente, quanto à alegação de que a manutenção dos reajustes tarifários considerados irregulares por este Tribunal mitigaria os riscos dos efeitos adversos no fluxo de caixa da concessão e, consequentemente, na capacidade da nova controladora de adimplir os investimentos previstos no TAC e, que a revogação da medida cautelar, com a consequente anulação ou suspensão das determinações exaradas por este Tribunal, seria condição de eficácia do TAC firmado, conforme cláusula 4.2, 'v', conclui-se por sua rejeição tendo em vista o novo cenário com a transferência do controle acionário da concessionária original para a MT-PAR, empresa pública do Governo do Estado do Mato Grosso, aliado à suspensão dos efeitos da medida cautelar, determinada no subitem do 9.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, sendo que as futuras revisões contratuais serão realizadas com base em disposições disciplinadas no respectivo TAC.

Conclusão

88. Diante do exposto, conclui-se por rejeitar as justificativas apresentadas, tornar sem efeito a determinação do subitem 76.1 do Despacho do Ministro-Relator (peça 88) em face da perda de objeto, e definitivas as demais determinações do referido despacho ratificadas pelo Acórdão 3.428/2020-TCU-Plenário e suspensas pelo Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, ante a constatação, nas revisões tarifárias anteriores, de investimentos a preços incertos e/ou oriundos de metodologia dissonante da prevista pela ANTT. Caso haja superveniente descumprimento do TAC pela concessionária, aplicar-se-ão imediatamente os efeitos de tais determinações, momento em que caberá à agência recalcular a TBP praticada, considerando as questões tratadas nestes autos.

***Manifestação da CRO em resposta à oitiva** (peça 187)*

*89. No caso da Concessionária Rota do Oeste S.A., preliminarmente, ela traça considerações genéricas a respeito dos requisitos para a expedição da medida cautelar (**periculum in mora** e **fumus boni iuris**), ressaltando que decorridos quase cinco anos da celebração dos termos aditivos em análise, seria temerário sustentar que haveria perigo da demora neste caso.*

90. Cita os artigos 20 e 21 da Lei 13.655/2018, que preceituam ser necessário, antes da invalidação de ato ou ajuste, considerar as consequências práticas de sua invalidação, bem como as respectivas consequências jurídicas e administrativas, o que, no caso concreto, caracterizaria afronta à segurança jurídica e graves riscos à continuidade da prestação do serviço público rodoviário na supressão cautelar de efeitos tarifários que já vigoram por cerca de 5 (cinco) anos e que são discutidos por 4 (quatro) anos, até porque esses valores serão posteriormente reincluídos para que a Concessionária seja devidamente remunerada em razão da reconhecida execução dos investimentos.

91. Alega, também, que a aludida decisão cautelar se apegou a aspectos formais quando da assinatura dos termos aditivos no âmbito da ANTT e subverteu a lógica de um processo administrativo, além de que desconsiderou o fato de que grande parte dos investimentos questionados já havia sido realizada pela Concessionária, a qual não pode deixar de ser remunerada por previsão expressa dos arts. 9º e 10 da Lei 8.987/1995.

92. Quanto à inclusão dos novos investimentos sem a prévia apresentação de projetos executivos, a concessionária alega ser notória a urgência excepcional de que se revestiu as operações de assunção do trecho sob a responsabilidade prévia do DNIT devido à precariedade das condições das pistas.

93. Em relação à adoção do Custo Médio Gerencial (CMG) do DNIT para definição dos custos dos investimentos por parte da Concessionária no lugar da estimativa de custos baseada na prévia apresentação dos projetos executivos e orçamentos conforme dispõe a Resolução ANTT 1.187/2005, a concessionária alega que a GEPRO (atual GEENG) realizou, conforme a Nota Técnica 036/2015, análise paramétrica do orçamento da CRO e comparou ao CMG do DNIT, concluindo serem adequados os valores apresentados pela Concessionária (peça 187, p. 10-11).

94. A concessionária cita, também, a Nota Técnica 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4), na qual, a Agência registrou expressamente o fato de que não seria compatível com as necessidades enfrentadas naquele momento aguardar-se um período de quatro a seis meses necessários apenas para a elaboração dos projetos executivos.

95. No caso do trecho de 174 km de extensão, a concessionária alega que as condições precárias das pistas não permitiriam quaisquer comparações relativas aos preços utilizados para o reequilíbrio da concessão.

96. No subitem 43 da resposta à oitiva, a concessionária declara que: 'Em todo caso, fato é que a Concessionária não considerou, em sua proposta, intervenções com a qualidade e quantidade que, em atendimento ao interesse público, lhe foi solicitado. Além disso, não há dúvidas quanto ao fato de que também é completamente adverso o contexto econômico em que essas novas obras são assumidas. Por esses motivos, torna-se inadequada a tentativa de se imputar uma superavaliação de investimentos, contrapondo-se os preços propostos para a recuperação dos demais trechos em um contexto econômico positivo e os preços propostos para a administração dos trechos DNIT em um contexto econômico adverso e desafiador'.

97. Adicionalmente, a concessionária apresenta relato acerca da execução física das obras de que trata a presente representação e conclui haver o risco concreto de insolvência da empresa e, consequentemente, de paralisação das atividades da concessão, conforme atestado pelas demonstrações financeiras auditadas da Companhia e foi reconhecido no Processo Arbitral CCI 23960/GSS/PFF, que a CRO possui em curso contra a ANTT, no qual é discutida, exatamente, ***a inviabilização da execução dos investimentos previstos para a concessão****, e que deu ensejo a cautelar arbitral que impede reduções tarifárias e aplicação de penalidades relacionadas à execução de investimentos.*

98. E conclui, a respeito da aprovação dos investimentos sem o respectivo projeto prévio de engenharia, que foi devidamente motivada no curso dos processos administrativos, e decorreu diretamente da necessidade de máximo atendimento do interesse público associado à exploração da rodovia, que supera eventuais formalismos.

99. Requer, ao final, a revogação da medida cautelar e, subsidiariamente, a revisão da referida medida cautelar, condicionando-se sua efetividade à conclusão do processo administrativo pela ANTT.

Análise técnica das alegações da CRO em sede de oitiva

100. Não merece prosperar a alegação de inexistência dos pressupostos para a concessão da medida cautelar. Quanto à fumaça do bom direito, restou evidenciado, nas revisões tarifárias anteriores, que houve investimentos realizados com base em preços incertos e/ou metodologia distinta daquela estabelecida pela ANTT, circunstância que, até o momento, não foi adequadamente esclarecida, configurando indícios de irregularidade que não podem ser desconsiderados.

101. No que tange ao perigo da demora, a concessão da medida cautelar se justifica pela possibilidade de descumprimento superveniente do TAC por parte da concessionária, o que exigiria o recalculo imediato das tarifas de pedágio, com a inclusão das questões tratadas no presente processo. Portanto, o perigo da demora é patente, uma vez que a revogação da medida cautelar poderia consolidar as falhas no recálculo da TBP, prejudicando a própria adequação tarifária.

102. Com relação aos preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, especialmente as diretrizes constantes nos artigos 20 e 21, caput, e respectivos parágrafos únicos, é imperioso destacar que, conforme já exposto, o objetivo central destes autos é garantir o cumprimento integral do contrato de concessão firmado, buscando, consequentemente, a exclusão de aumentos indevidos na tarifa de pedágio que, contratualmente, não deveriam ter sido incorporados à TBP. Tais acréscimos oneram, de forma ilegítima, os usuários da rodovia.

103. A alegação de que grande parte dos investimentos questionados já havia sido realizada pela concessionária, que não pode deixar de ser remunerada por previsão expressa dos arts. 9º e 10 da Lei 8.987/1995, não é acompanhada de comprovação documental. Ao menos, em relação aos investimentos relativos aos serviços previstos para o trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, onde a execução alcançou apenas 19,9% do total, conforme atestado pela fiscalização da ANTT.

104. Ressalte-se que mesmo o referido percentual de 19,9% de execução não encontra respaldo na informação inserida na Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF que teria fundamentado a revisão de 2017, onde apenas 11,2% teriam sido executados e limitados a serviços de desmatamento e limpeza do terreno (peça 301, p. 14).

105. Na Nota Técnica 003/2018/GEFIR/SUINF (peça 302, p. 34), há informação a respeito da revogação da suspensão dos serviços no trecho de 2,3 km, em 30/5/2018, por meio do Ofício 084/2018/GEFIR/SUINF, apesar da retirada do referido trecho pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017.

106. As normas que regem os contratos de concessão estabelecem a obrigatoriedade de apresentação de orçamento baseado na composição de custos do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), e determina que ajustes orçamentários, decorrentes de divergências entre o projeto básico e o executivo, somente podem ser realizados no fluxo de caixa correspondente à obra, desde que aprovados pela ANTT, conforme disposto pela Resolução 4.339/2014/DG/ANTT/MT. Não há, portanto, previsão para utilização do CMG ou qualquer outra métrica substitutiva da análise de orçamentos com base nos projetos executivos, conforme disposto na Resolução ANTT 1.187/2005, aplicável tanto a obras de conservação, recuperação/restauração quanto de implantação de rodovias federais.

107. Adicionalmente, a utilização dos Custos Médios Gerenciais do DNIT foi expressamente considerada inaplicável para fins de orçamentação definitiva das obras, conforme o Voto condutor do Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário. O Acórdão 290/2018-TCU-Plenário determinou à ANTT a abstenção de adotar os custos médios gerenciais do DNIT como base para os investimentos a serem incluídos nos contratos de concessão de rodovias federais, bem como para os investimentos previstos no Plano de Exploração da Rodovia (PER), em conformidade com os artigos 9º, §§ 2º e 4º, e 10 da Lei 8.987/1995.

108. A exigência da ANTT quanto à prévia apresentação dos projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km configura uma contradição insanável em qualquer argumentação, que se estende aos demais investimentos questionados nestes autos, permitindo a rejeição das justificativas apresentadas pela concessionária.

109. As condições precárias dos trechos não concedidos eram de conhecimento público antes da licitação da concessão. No próprio edital, as obras de responsabilidade do DNIT nesses trechos foram detalhadas no Anexo D.

110. Além disso, as supostas condições precárias não podem ser usadas como justificativa para caracterizar como emergenciais eventuais intervenções nesses trechos. Este Tribunal tem se posicionado no sentido de que emergências, como calamidade pública ou adversidade, não podem ser invocadas quando são causadas por ineficiência gerencial, conforme os Acórdãos 347/1994-TCU-Plenário, 738/2006-TCU-Plenário e 224/2007-TCU-Plenário.

111. O estado de conservação deteriorado não caracteriza situação emergencial, como deslizamentos ou queda de pontes. Caso os trechos em questão apresentassem condições emergenciais reais, o DNIT poderia dispensar a licitação para contratação, conforme o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

112. No que se refere ao risco de descontinuidade na prestação dos serviços, tal risco se dissipa em razão da transferência da entidade controladora da concessionária (CRO) para o Estado de Mato Grosso, por meio da empresa pública MTPar. Esta, por iniciativa própria, propôs e firmou TAC visando à continuidade dos investimentos não realizados pela CRO, mitigando qualquer possibilidade de descontinuidade, diante da previsão no TAC de suspensão dos efeitos das determinações exaradas apenas enquanto houver o seu fiel cumprimento pela concessionária.

Conclusão

113. Diante do exposto, conclui-se por rejeitar as justificativas apresentadas, tornar sem efeito a determinação do subitem 76.1 do Despacho do Ministro-Relator (peça 88) em face da perda de objeto, e definitivas as demais determinações do referido despacho ratificadas pelo Acórdão

3.428/2020-TCU-Plenário e suspensas pelo Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, ante a constatação, nas revisões tarifárias anteriores, de investimentos a preços incertos e/ou oriundos de metodologia dissonante da prevista pela ANTT. Caso haja superveniente descumprimento do TAC pela concessionária, aplicar-se-ão imediatamente os efeitos de tais determinações, momento em que caberá à agência recalcular a TBP praticada, considerando as questões tratadas nestes autos.

Diligência relativa a investimentos na duplicação, implantação de vias marginais, manutenção e conservação de trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT

114. Conforme relato constante do Despacho do Ministro-Relator (peça 88), a concessionária informou (peça 85, p. 3-4) que houve a execução dos investimentos na duplicação, implantação de vias marginais, manutenção e conservação de trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, consoante referência feita ao recebimento definitivo da obra no Ofício 3.344/2020 (peça 87) encaminhado à ANTT.

115. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 2,3 km, promovida pela Resolução ANTT 4.407/2014, tais investimentos foram excluídos pela Resolução ANTT 5.411, de 31 de agosto de 2017 (peça 254, p. 19; peça 256; e peça 257).

116. Da verificação dos documentos disponibilizados na página web da ANTT, relativa às Revisões e Reajustes, foram identificados quatro documentos relacionados ao trecho de 2,3 km da Concessão Nova Rota do Oeste:

116.1. Na Nota Técnica n. 028/2017/GEINV/SUINF que teria fundamentado a revisão de 2017, há informação de que apenas 11,2% teriam sido executados e limitados a serviços de desmatamento e limpeza do terreno (peça 301, p. 14);

116.2. Na Nota Técnica n. 003/2018/GEFIR/SUINF (peça 302, p. 34), há informação a respeito da revogação da suspensão dos serviços no trecho de 2,3 km, em 30/5/2018, por meio do Ofício 084/2018/GEFIR/SUINF, apesar da retirada do referido trecho pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017;

116.3. A Nota Técnica n. 3.024/2019/GEFIR/SUINF/DIR (peça 299), de 16/9/2019, que trata de proposta da 4ª Revisão Ordinária e 7ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO) - Rodovia BR 163/MT – Complementar, onde verificou-se que a concessionária teria executado 19,9% dos serviços previstos, que corresponderam a R$ 5.143.631,11, conforme Parecer n. 15/2019/COINFRS/URRS (0213035), de 29/04/2019. Nessa nota técnica, foi proposta a adequação do Cronograma Financeiro da Concessão, devido a inexecução apurada de 80,1%; e

116.4. A Nota Técnica 4010/2020/GEFIR/SUROD/DIR (peça 300), de 6/10/2020, que trata de proposta da 5ª Revisão Ordinária e 8ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO) - Rodovia BR-163/MT – Complementar, na qual a SUROD faz o seguinte relato:

48. Inicialmente informamos que as obras de duplicação, implantação das vias marginais, manutenção e conservação do km 117+600 ao km 119+900 da rodovia BR-163/MT ('trecho 2,3 km'), foram incluídas no PER da CRO, após a análise feita pela Nota Técnica n. 30/2014/GEINV/SUINF, de 10/09/2014, durante a 1ª Revisão Extraordinária da TBP.

49. Em 15/03/2017, em função da baixa execução de serviços por parte da CRO, por meio do Ofício n. 237/2017/GEINV/SUINF, a Concessionária foi informada que a obra de Duplicação em questão, teve sua autorização de execução suspensa e que a Concessionária deveria aguardar novo posicionamento desta Agência.

50. Em 30/05/2018, por meio do Ofício n. 084/2018/GEFIR/SUINF, a Concessionária foi informada que as determinações do Ofício acima referido foram revogadas, tendo em vista a melhora observada dos serviços prestados pela Concessionária, conforme consta do Memorando n. 034/2018/COINF-URRS/SUINF.

51. Em 26/06/2020, por meio do Ofício n. 11920/2020/GEFIR/SUROD/DIR-ANTT (Doc. SEI n. 3652078), de 26/06/2020, a CRO foi informada novamente que em virtude das condições gerais da

Concessionária, que a obrigaram a paralisar as obras de duplicação previstas no PER causando um alto índice de inexecução contratual por parte da CRO verificados recentemente, permanecem inalteradas, observando que estes cumprimentos de obrigações contratuais são analisados em processo específico, e que em tese, podem evoluir para processo de caducidade do referido Contrato de Concessão e considerando que a obra em referência trata-se de obra Extra-PER, com reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a obra de duplicação do Trecho 2,3 km – Fase II não deverá ter sua análise continuada.

52. É contraditório, nesse momento, a Concessionária relatar que possui condições financeiras para iniciar a execução das obras do Trecho 2,3 km – fase II, sendo que as obras PER estão paralisadas há anos.

53. Diante do exposto, este pleito não pode ser deferido, no momento.

117. Da análise desses documentos, é possível constatar que o valor previsto para o investimento era, na realidade, R$ 25.847.392,51, considerando correta a informação de que os R$ 5.143.631,11 corresponderiam a 19,9% do total (data base: maio/2012) e que a informação da concessionária não traduziu a realidade ao informar o referido trecho estaria concluído. Na realidade, em razão do alto índice de inexecução contratual pela concessionária, a ANTT já cogitava, em 26/6/2020, a hipótese de iniciar o processo de caducidade do contrato de concessão. De modo que, a conclusão pelo indeferimento do pleito da concessionária em dar seguimento às obras do referido trecho é categórico ao evocar a contradição ante à constatação de que as obras estavam paralisadas há anos.

118. Assim, diante dessa avaliação é possível concluir que as obras executadas no trecho de 2,3 km corresponderam a apenas 19,9% do valor previsto, enquanto, o correspondente acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado em 11/9/2014, pela Resolução ANTT 4.407/2014, foi cobrado dos usuários da rodovia até a sua exclusão pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017, data da entrada em vigor (peça 70).

119. Tal constatação, que comprova inexecução contratual e o fornecimento de informações imprecisas pela concessionária, aponta para a necessidade de apuração por parte da ANTT se, além dos questionamentos iniciais quanto aos valores dos serviços praticados paras as obras do trecho sem a obrigatória apuração mediante orçamentos desenvolvidos com base em projetos executivos, os valores acumulados relativos ao acréscimo na TBP resultaram em ganhos indevidos para a concessionária.

Conclusão

120. Diante do exposto, propõe-se a expedição de determinação à ANTT para que promova a apuração do montante arrecadado pela concessionária no período compreendido entre o início da cobrança das taxas de pedágio até 6/7/2017, correspondente ao acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado pela Resolução ANTT 4.407/2014, em confronto com o valor de R$ 5.143.631,11, relativo à execução de 19,9% dos serviços previstos para o trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, conforme atestado pela fiscalização e ajustados ao orçamento elaborado com base nos projetos executivos exigidos pela Resolução ANTT 1.187/2005.

EXAME TÉCNICO DAS AUDIÊNCIAS

Indícios de irregularidades

121. Insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999) para o segmento de 2,3 km (km 117,6 – 199,9).

122. Inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); 2,3 km (km 117,6 – 119,9).

123. Superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993) para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); 2,3 km (km 117,6 – 119,9).

124. Desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,5 – 461,7).

125. Inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

***Responsáveis** (Matriz de responsabilização – Apêndice I)*

126. Cristiano Della Giustina – Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT por ter subscrito as Notas Técnicas 030/2014/GEINV/SUINF (trecho 2,3 km); 036/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Sorriso), 037/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Nova Mutum); 038/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Rondonópolis); 041/2015/GEINV/SUINF (trechos 108,2 km e 174,1 km), as quais possibilitaram as supostas irregularidades.

127. Viviane Esse – Superintendente da Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT por ter subscrito as Notas Técnicas 030/2014/GEINV/SUINF (trecho 2,3 km); 036/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Sorriso), 037/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Nova Mutum); 038/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Rondonópolis); 041/2015/GEINV/SUINF (trechos 108,2 km e 174,1 km), as quais possibilitaram as supostas irregularidades.

***Razões de Justificativa apresentadas pelos responsáveis** (peças 192-203; 204-215)*

128. As razões de justificativas apresentadas pelos dois responsáveis têm o mesmo teor e são transcritas em seguida.

129. Alegam que o Ministério dos Transportes requereu que a ANTT transferisse para a concessionária os serviços de conservação e de duplicação e restauro. Conforme demonstra o Ofício n. 1.371/2015/GM/MT (doc. 03), o Ministro dos Transportes concordou com a sugestão da SFAT e encaminhou demais documentos para que a ANTT avaliasse e alinhasse junto à concessionária as medidas necessárias para a transferência dos serviços: '4. Solicito que a ANTT avalie e alinhe junto à concessionária responsável as medidas necessárias para a transferência dos serviços de conservação, bem como a possibilidade de incorporação dos serviços existentes de duplicação e restauração ao escopo da concessão.'

130. Afirmam que a decisão de incorporação dos serviços pela concessionária foi determinada pelo então Ministério dos Transportes. A decisão foi motivada pelas condições precárias da rodovia, bem como pela ausência de verbas orçamentárias e diversos outros problemas que impediam o DNIT de dar andamento às obras sob sua responsabilidade, colocando em risco toda a política pública compreendida pela concessão da rodovia. Além da expressa preocupação com o início da cobrança de pedágio, prevista para setembro de 2015, visto que 5 (cinco) praças estão localizadas nos trechos que estavam sob responsabilidade do DNIT, o que poderia levar a questionamentos dos usuários em razão da baixa qualidade dos trechos com obras públicas e qualquer dificuldade no início da cobrança de pedágio poderia impactar na obtenção de financiamento pela concessionária: 'Com efeito, consta deste documento que a justificativa para a inclusão da obra no contrato de concessão se deve à criticidade do trecho rodoviário, fundada na má conservação da pista, (b) no excesso de veículos em trânsito, (c) na importância do trecho para o escoamento da produção de grãos do Estado de Mato Grosso, (d) e no risco à segurança dos usuários

e da população da cidade de Rondonópolis, já que o trecho se confunde com o trafego urbano.' (peça 216, p. 11).

131. Entendem que a legislação deixou bem clara as competências do então Ministério dos Transportes e da ANTT, cabendo àquele a estipulação da política de transportes, inclusive quanto a iniciativa para a inclusão de novos investimentos no contrato de concessão já celebrado. Já à ANTT cabe a implementação da política e fiscalização da execução do contrato.

132. No caso da assunção pela concessionária das obras nos segmentos listados no Apêndice D do PER, dentre eles, o trecho de 108,2 km, a Nota Técnica n. 41/2015/GEINV/SUINF concluem pela viabilidade contratual da inclusão das obrigações, conforme se verifica da seção intitulada 'O Contrato de Concessão'. Posteriormente, por meio do mesmo Parecer n. 11.813/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, a PF-ANTT corroborou tal entendimento, manifestando-se no sentido de que: 'Do ponto de vista jurídico, considerando que a extensão rodoviária de 108 quilômetros foi licitada e se encontra concedida à Rota do Oeste S/A, penso que a assunção da execução de obras e serviços pela Concessionária constitui fato já considerado e disciplinado por ocasião da contratação da concessão, consoante dispõem as Cláusulas a seguir transcritas: 10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial. 10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.'

133. Tal posição viria a ser ratificada posteriormente por meio do Parecer n. 00172/2017/PFANTT/PGF/AGU, de 24/01/2017 (Doc. 11), conforme destacado a seguir: '5. Também ficou esclarecido que os trechos nos quais existiam obras à cargo do DNIT integravam o trecho concedido, pelo que não se tratava, na realidade, de 'obras novas', visto que relacionadas no Anexo D do Programa de Exploração da Rodovia – PER, anexo ao Edital de Licitação, sendo, portanto, de conhecimento de todos os Licitantes que participaram do certame licitatório que deu origem ao Contrato de Concessão celebrado com a Concessionária Rota do Oeste S.A. '. Desse modo, fica evidente que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D (peça 1, p. 92-93) já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes, de modo que não há o que se falar em fragilização do processo licitatório (peça 192, p. 24).

134. Nesse sentido, afirmam que a adoção do CMG é um parâmetro adequado a ser aplicado para a definição do valor global de novas obras e serviços que tenham esse mesmo objetivo e que as Notas Técnicas n. 36/2015/GEINV/SUINF (peça 21), n. 37/2015/GEIV/SUINF (peça 22), n. 38/2015/GEINV/SUINF (peça 23) e n. 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4) deixaram claro que o posicionamento daquela unidade técnica era de que a análise do projeto executivo era a metodologia prevista no marco regulatório da ANTT para a aferição dos custos para os novos investimentos. Ocorre também que coube aos representados, por meio das Notas Técnicas acima referenciadas, alertar pelo caráter emergencial das intervenções necessárias e de que 'não haveria tempo hábil para a elaboração dos projetos executivos e orçamentos pela Concessionária, cujo prazo estima-se entre 120 e 180 dias' (Item 51 da Nota Técnica 41/2015/GEINV/SUINF).

135. A decisão tomada pelos representados de apontar duas opções à Diretoria Colegiada – análise do projeto executivo e inclusão das obras com base no CMG – teria sido fundamentada na constatação de que as condições de conservação, manutenção e segurança da rodovia naquele momento eram extremamente precárias. Conforme vistorias em que a ANTT acompanhou de perto a situação da rodovia, constando condições críticas de conservação, conforme Relatório n. 003/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 357 a 361 e peça 16, p. 1 a 5), que aponta os resultados da vistoria realizada entre os dias 22 e 24 de abril de 2014; e a vistoria realizada entre os dias 27 e 28 de agosto de 2014, Relatório n. 004/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 344 a 353), que apontou que as condições de manutenção e conservação apresentavam descontinuidade em razão de processos licitatórios e problemas do DNIT com as contratadas.

136. Apontam que a Resolução n. 3.000/2009, que aprovou o Regimento Interno que estava em vigor na época dos fatos analisados, a Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária – SUINF era responsável por propor a autorização e fiscalizar a execução do programa de investimentos no âmbito das outorgas. Já a Gerência de Engenharia a Investimentos em Rodovias tinha como atividade central a promoção da gestão técnico-operacional dos contratos de concessão. Observa-se, então, no espectro de competências da ANTT, encontravam-se bem definidos as diversas modalidades de atuação entre os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão, restando bem claro que as atividades eminentemente técnicas são desenvolvidas no âmbito das superintendências e as atividades decisórias são desempenhadas pela Diretoria Colegiada. Também se extrai dos dispositivos regimentais que os pareceres técnicos e jurídicos têm caráter consultivo e não obrigam os Diretores na tomada de decisão.

137. Informam que, segundo o Regimento Interno, a competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais é exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. Assim, não competia à titular da SUINF e tão pouco ao titular da GEINV, a decisão referente a decisões administrativas tão relevantes. Coube à área técnica, apenas analisar as propostas apresentadas pela Concessionária - em atendimento a solicitação do próprio Colegiado e em cumprimento às competências regimentais – bem como alertar às instâncias superiores sobre as possíveis decisões a serem adotadas, no contexto de urgência que se apresentava o problema à época.

138. Consideram oportuno mencionar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a qual, no bojo do TC 025.311/2015-8, acerca de supostas irregularidades relacionadas à Primeira Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio do contrato de concessão da Rodovia Federal BR-040/DF/GO/MG, por meio do Acórdão 1.180/2019-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes), divergiu do posicionamento da unidade técnica e acolheu a defesa apresentadas pelos gestores públicos, por entender que as atividades dos mesmos eram de assessoramento e não decisória, em atividades relacionadas em reequilíbrios econômicos e financeiros dos contratos de Concessão.

139. Por fim, ressaltam um último aspecto que merece ser abordado diz respeito a ausência de danos ao erário. Os cofres públicos não foram impactados porque o reequilíbrio aprovado pela ANTT não envolveu nenhum tipo de aporte por parte do Poder Concedente. Ademais, sem embargo de toda a fundamentação nesta peça desenvolvida a demonstrar a regularidade do entendimento técnico a respeito do critério para a análise dos custos dos novos investimentos inseridos por decisão do Ministério dos Transportes, também já foi aduzido que eventuais incongruências de valores entre o que consta do anteprojeto apresentado pela concessionária nos autos e aquilo que se verificasse no projeto executivo seria corrigido nas futuras revisões tarifárias previstas no contrato de concessão. Nesta senda, apresentam o resumo das revisões da Tarifa Básica de Pedágio, consistente nas inclusões, exclusões e reprogramações das obrigações contratuais realizadas pelo Colegiado da ANTT, por meio de Revisões Extraordinárias da Tarifa Básica de Pedágio da CRO (peça 192, p. 36-46).

140. Nessas revisões tarifárias constam as exclusões de investimentos e custos relacionados do trecho 108,2 km e ao trecho de 2,3 km aprovados na 1ª Revisão Extraordinária – Resolução n. 4.407/2014. Além dos ajustes relacionados aos trechos das Travessias Urbanas de Sorriso, Nova Mutum e Rondonópolis, nos quais, houve um incremento tarifário em razão da inclusão, em duplicidade, do serviço de conservação do trecho, já que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), que deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação. A esse respeito, a ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução n. 5.411/2017, que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (Peças 61 e 62).

Análise das razões de justificativa

141. Têm razão os responsáveis ao informar que, segundo o Regimento Interno, a competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais é exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. Bem como que não competia à titular da SUINF e tão pouco ao titular da GEINV, a decisão referente a decisões administrativas tão relevantes. Cabendo, de fato, à área técnica, apenas analisar as propostas apresentadas pela Concessionária - em atendimento a solicitação do próprio Colegiado e em cumprimento às competências regimentais – bem como alertar às instâncias superiores sobre as possíveis decisões a serem adotadas, no contexto de urgência que se apresentava o problema à época.

142. Nesse sentido, restaria avaliar se os pareceres emitidos pelos responsáveis foram devidamente fundamentados, alinhados à doutrina e jurisprudência, com emissão de opiniões técnicas plausíveis, razoáveis e que respeitaram os princípios da moralidade, legalidade e publicidade, não devem resultar em responsabilização.

143. Da análise minuciosa das Notas Técnicas n. 30/ 2014/GEINV/SUINF (peça 8), n. 36/2015/GEINV/SUINF (peça 21), n. 37/2015/GEIV/SUINF (peça 22), n. 38/2015/GEINV/SUINF (peça 23) e n. 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4), é possível constatar que, para definição dos valores das obras a serem incluídas no PER, ***o entendimento da área técnica era o da necessidade de apresentação dos projetos executivos e orçamentos****, tendo em vista o disposto na Resolução ANTT n. 1.187/2005. Em todas essas notas técnicas,* ***há menção expressa ao dispositivo****.*

144. A necessidade de apresentação de projetos executivos e orçamentos detalhados para obras em concessões rodoviárias, conforme disposto na Resolução ANTT n. 1.187/2005, é amplamente respaldada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa exigência visa garantir a transparência, a eficiência e a regularidade na execução de contratos de concessão, além de assegurar que os investimentos sejam adequadamente planejados e executados.

145. O Acórdão 943/2016-Plenário estabelece que, nas concessões rodoviárias, deve-se prever expressamente no Programa de Exploração da Rodovia (PER) e na minuta do contrato que a concessionária apresente os projetos, preferencialmente executivos, antes do início das obras. Essa medida é essencial para evitar que as obras sejam iniciadas sem o devido planejamento técnico, o que poderia comprometer a qualidade e a segurança da execução.

146. Além disso, o mesmo acórdão reforça que a conclusão das obras deve estar condicionada à efetiva implantação do projeto executivo. Essa determinação busca evitar que concessionárias entreguem obras incompletas ou com elementos mínimos apenas para cumprir metas contratuais e iniciar a cobrança de pedágios, o que poderia prejudicar os usuários e comprometer os objetivos do contrato.

147. O Acórdão 684/2010-Plenário também é relevante, pois determina que os estudos de viabilidade para concessões rodoviárias devem incluir, no mínimo, os elementos do projeto básico que permitam a plena caracterização dos investimentos previstos. Esses estudos devem conter orçamentos detalhados, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos devidamente avaliados e demonstrados, conforme o art. 18, incisos IV e XV, da Lei 8.987/1995. Essa exigência visa garantir que os ***valores estimados sejam auditáveis e replicáveis, assegurando a correção das estimativas e a transparência do processo.***

148. Outro precedente importante é o Acórdão 1.470/2007-Plenário, que determina que, nas licitações de obras rodoviárias, a Administração deve exigir a elaboração de projetos básicos e executivos conforme as instruções de serviço vigentes. Além disso, deve ser apresentada a composição de custos complementares para serviços não contemplados no Sistema de Custos Rodoviários vigente. Essa determinação reforça a necessidade de detalhamento técnico e financeiro para garantir a precisão dos orçamentos e a regularidade das contratações.

149. Portanto, a jurisprudência do TCU converge no sentido de que ***a apresentação de projetos executivos e orçamentos detalhados é uma prática indispensável para assegurar a eficiência, a economicidade e a transparência nos contratos de concessões rodoviárias.*** *Essa*

exigência, além de estar alinhada à Resolução ANTT n. 1.187/2005, é fundamental para evitar problemas na execução das obras e garantir que os objetivos contratuais sejam plenamente alcançados.

150. Quanto à competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais ser exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. O Acórdão 1.593/2023-Plenário destaca que as competências da ANTT, como Poder Concedente, incluem a prerrogativa de celebrar acordos no âmbito de contratos de concessão, com base no art. 24, inciso V, da Lei 10.233/2001. De fato, essa prerrogativa é essencial para a gestão e regulação de concessões, demonstrando a necessidade de decisões bem fundamentadas tecnicamente e normativamente.

151. Além disso, o Acórdão 715/2008-Plenário ressalta que a autonomia da ANTT para realizar avaliações e ajustes tarifários está amparada em normativos legais, como o art. 24 da Lei 10.233/2001. Esse precedente reforça que a agência deve basear suas decisões em critérios técnicos e normativos claros, ***evitando interferências externas que possam comprometer sua autonomia.***

152. No caso em análise, as justificativas relacionadas à urgência, às limitações orçamentárias do DNIT ou à adequação técnica que fundamentariam a escolha pela adoção do CMG do DNIT, em detrimento da obrigatória apresentação prévia dos projetos executivos e dos respectivos orçamentos pela concessionária, não foram inicialmente levantadas pelos responsáveis da área técnica da ANTT, mas, sim, ***apresentadas pela concessionária e pelo Ministério dos Transportes****.*

153. As alegações dos diretores da ANTT relacionadas ao papel do Ministério dos Transportes na formulação de políticas públicas e uma suposta subordinação legal da ANTT como justificativa para a aceitação de qualquer solicitação formulada pelo ministério não merece acolhimento.

154. Na realidade, o Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não é subordinado ao Ministro dos Transportes. A ANTT é uma agência reguladora federal, e, como tal, possui autonomia administrativa, financeira e decisória, conforme estabelecido pela legislação que rege as agências reguladoras no Brasil. Essa autonomia é um dos pilares fundamentais para garantir que a agência possa desempenhar suas funções regulatórias e fiscalizatórias de forma técnica e independente, sem interferências políticas ou hierárquicas diretas.

155. Embora a ANTT esteja vinculada ao Ministério dos Transportes, essa vinculação não implica subordinação hierárquica. A vinculação significa que a agência atua em coordenação com o Ministério, especialmente no que diz respeito às políticas públicas do setor de transportes terrestres. O Ministério dos Transportes define as diretrizes gerais das políticas públicas, enquanto a ANTT é responsável por regulamentar, fiscalizar e implementar essas políticas no âmbito de sua competência.

156. Essa independência é reforçada pela Lei 10.233/2001, que criou a ANTT, e pela Lei 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão das agências reguladoras. Essas legislações garantem que os diretores da ANTT, incluindo o Diretor-Geral, tenham mandatos fixos e não possam ser exonerados ad nutum (a qualquer momento, sem justificativa), salvo em casos específicos previstos em lei, como condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

157. O Acórdão 752/2023-TCU-Plenário menciona a atuação da ANTT em processos de relicitação e reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, destacando que a agência possui competências específicas e técnicas para lidar com essas questões. Isso demonstra que a ANTT exerce suas funções de forma independente, ainda que alinhada às diretrizes gerais do governo federal.

158. Portanto, o Diretor-Geral da ANTT não é subordinado ao Ministro dos Transportes, mas atua em alinhamento com as políticas públicas definidas pelo Ministério, preservando a autonomia técnica e decisória da agência reguladora.

159. De qualquer modo, qualquer decisão da ANTT relacionada à inclusão de investimentos previstos ou não no edital da concessão deve, obrigatoriamente, ser pautada pela

observância do princípio da modicidade tarifária, ainda que o Ministério dos Transportes se manifeste favoravelmente.

160. Quanto aos indícios de desvirtuamento da licitação, a hipótese de que as obras listadas no apêndice D do PER (peça 1), de responsabilidade do DNIT à época da licitação, possam ser executadas pela concessionária está expressa nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital 003/2013 - Parte VII (peça 2, p. 23), evidenciando que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes.

161. Entretanto, conforme estabelecido nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato (peça 2, páginas 23 e 47), o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, em caso de assunção pela Concessionária de obras originalmente atribuídas ao DNIT e não executadas, deverá ser realizado por meio de:

10.5.2. Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

22.3.1 (...)

22.3.2 (ii) pagamento à Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal.

162. Ressalte-se que a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato está sujeita aos critérios e princípios estabelecidos no contrato, em particular, no que se refere à vedação da alteração da alocação de riscos originalmente prevista e quanto à adequação da forma de recomposição que dependerá do evento ensejador do desequilíbrio, conforme estabelecido nas cláusulas 22.4.1 e 22.4.2 do contrato de concessão (peça 2, p. 48).

163. Em outras palavras, os encargos adicionais assumidos pela Concessionária deveriam ser integralmente custeados pelo Poder Público, por meio de aporte de recursos, de modo a impedir o repasse desses custos aos usuários. Ressalte-se que tais despesas já estavam previamente atribuídas ao erário, nos termos dos contratos administrativos firmados pelo DNIT.

164. Especificamente, quanto à duplicação do trecho de 2,3 km, essa justificativa genérica não poderia ser acatada para a insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos de que trata o art. 2º da Lei 9.784/1999, pois era de conhecimento dos responsáveis que a referida obra não estava prevista no Programa de Exploração de Rodovias – PER da concessão (peça 1, p. 92-93), ao contrário dos demais investimentos questionados neste processo.

165. Entretanto, a Nota Técnica n. 030/2014/GEINV/SUINF, elaborada pelos responsáveis, em sua introdução, ***explicita este fato ao alertar os tomadores de decisão*** *(peça 184, p. 4).*

166. Quanto aos indícios de irregularidades relacionados ao trecho 108,2 km, ao trecho de 2,3 km e aos trechos das Travessias Urbanas de Sorriso, Nova Mutum e Rondonópolis, aprovados na 1ª Revisão Extraordinária – Resolução ANTT 4.407/2014, as revisões tarifárias relacionadas pelos responsáveis (peça 192, p. 36-46) comprovam as exclusões dos investimentos e custos relacionados ao trecho 108,2 km e ao trecho de 2,3 km. Além dos ajustes relacionados aos trechos das travessias urbanas, nos quais, houve um incremento tarifário em razão da inclusão, em duplicidade, do serviço de conservação do trecho, já que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' ('em obras de duplicação'), que deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação. A esse respeito, a ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução 5.411/2017, que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF (peças 61 e 62).

Conclusão

167. Portanto, diante do exposto, conclui-se por ***acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis****, em consonância com o entendimento firmado em precedentes deste Tribunal, no Acórdão 3.193/2014-TCU-Plenário e do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF (STF).*

168. Esses precedentes demonstram que a responsabilidade de pareceristas não é absoluta, mas está condicionada à existência de dolo, culpa ou erro grosseiro na emissão de pareceres que influenciem decisões administrativas. O TCU e o STF reconhecem que pareceres bem fundamentados e alinhados à doutrina e jurisprudência não devem resultar em responsabilização, mas, ao contrário, pareceres que induzam a irregularidades ou prejudiquem o erário podem atrair responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas.

Indícios de Irregularidades

169. Insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999).

170. Inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011).

171. Superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT).

Responsáveis *(Matriz de responsabilização – Apêndice I)*

172. Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT por ter aprovado a ***Resolução ANTT 4.407****, de 11/9/2014, a qual viabilizou a ocorrências retro citadas para o segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km).*

173. Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT por ter aprovado a ***Resolução ANTT 4.407****, de 11/9/2014, a qual viabilizou as ocorrências retro citadas para o segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km).*

174. Natália Marcassa de Souza, Diretora da ANTT, por ter aprovado a ***Resolução ANTT 4.407****, de 11/9/2014, a qual viabilizou as ocorrências retro citadas para o segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km).*

175. Nestes autos, as notificações de diligência, oitivas e audiências foram regularmente procedidas, havendo sido recebidas as manifestações da ANTT (peças 133 a 135) e da CRO (peça 187) e as razões de justificativa dos seguintes responsáveis: Sérgio de Assis Lobo (peça 171), Marcelo Vinaud Prado (peças 172 a 176), Natália Marcassa de Souza (peças 182 a 184).

176. O Sr. Jorge Luiz Macedo Bastos solicitou prorrogação de prazo (peça 137), deferida pelo Relator, em 31/12/2020 (peça 148). O Sr. Carlos Fernando do Nascimento também solicitou prorrogação de prazo (peça 178), deferida parcialmente pelo Relator, em 9/3/2021(peça 188).

177. Nos termos do art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), 'a prorrogação, quando cabível, contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido e independerá de notificação da parte'. Esse entendimento é corroborado por diversos precedentes deste Tribunal, como os Acórdãos 615/2020-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 4.789/2016-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 2.531/2016-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler), 9.537/2018-2ª Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 12.750/2016-2ª Câmara (Rel. Min. Weder de Oliveira).

178. Transcorrido o lapso temporal de mais de quatro anos desde o deferimento da última solicitação de prorrogação de prazo, os responsáveis não apresentaram suas razões de justificativa no período estipulado, o que, em tese, caracterizaria a revelia em relação a esses agentes, nos termos da legislação vigente e da jurisprudência consolidada.

179. Entretanto, em peça denominada Memoriais dos Gestores (peça 251), foram apresentados de esclarecimentos adicionais em nome de Cristiano Della Giustina, Marcelo Bruto da

Costa, Marcelo Vinaud Prado, Natália Marcassa de Souza, Viviane Esse, bem como de Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos. Os referidos esclarecimentos serão objeto de análise por esta unidade técnica, em estrita observância às determinações consignadas no Despacho do Ministro-Relator (peça 252, p. 2).

180. Ante o exposto, conclui-se pelo afastamento dos efeitos da revelia em relação a Jorge Luiz Macedo Bastos e Carlos Fernando do Nascimento, promovendo-se a análise do referido documento como razões de justificativa, em conformidade com o entendimento consolidado por este Tribunal nos Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, 615/2020-TCU-Plenário, 7.850/2016-Segunda Câmara e 5.068/2026-Primeira Câmara. Ademais, estabelece-se o aproveitamento, na medida do cabível, das justificativas apresentadas pelos demais responsáveis, em relação aos mencionados agentes, em estrita observância ao princípio da ampla defesa e à busca pela verdade material, que norteiam os processos de controle externo.

***Razões de Justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento, Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretores da ANTT** (peças 182-184; 251)*

181. Os responsáveis fazem referência ao Ofício n. 073/2014/DECON/SFAT/MT (fls. 46/48 do PA), oriundo do Departamento de Concessões da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes, por meio do qual externou a decisão político-administrativa em efetivar as alterações propostas pelo DNIT, autarquia vinculada à pasta, determinando que a Agência alinhasse junto à Concessionária responsável as medidas necessárias para a efetivação das alterações indicadas e realizasse os ajustes necessários ao contrato de concessão.

182. Ressaltam que, no documento enviado pelo então Ministério dos Transportes à ANTT, foram apresentadas as justificativas para a inclusão, no Contrato de Concessão em análise, das obras de duplicação do Trecho de 2,3 km, pelo que não há fundamento para se imputar que o ato administrativo praticado – que sequer era de competência da ANTT – foi desprovido de motivação congruente e consistente.

183. Assim, concluem que, no bojo do processo administrativo que culminou com a edição da Resolução ANTT 4.407/2014 (PA n. 50500.043346/2014-43 – Doc.1), a iniciativa para a inclusão das obras consistiu em decisão administrativa do Ministério dos Transportes, no exercício de sua competência legal e em conformidade com as justificativas para a prática do ato. Nesse sentido, somente coube à ANTT tomar as providências cabíveis junto à concessionária responsável pelo trecho para a implementação da política pública previamente definida Ministério dos Transportes, conforme competência estabelecida no art. 20, I e art. 24, VII da Lei 10.233/2001.

184. Observam que no espectro de competências da ANTT, encontravam-se (e ainda se encontram) bem definidos as diversas modalidades de atuação entre os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão, restando bem claro que as atividades eminentemente técnicas são desenvolvidas no âmbito das superintendências e as atividades decisórias são desempenhadas pela Diretoria Colegiada.

185. Para análise das irregularidades apontadas pela área técnica do TCU, os responsáveis afirmam que devem ser consideradas as circunstâncias fáticas à época relacionadas à temática, em especial os documentos técnicos produzidos no âmbito da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária-SUINF (Relatório de Análise de Projeto 1.283/2014, Nota Técnica 030/2014/GEINV/SUINF e Nota Técnica 237/GEROR/SUINF/2014).

186. Afirmam que a unidade técnica do TCU desconsiderou totalmente o juízo técnico emitido pela ANTT relativo à possibilidade de utilização do CMG para orçamentação de obras, referendado pelo DNIT, bem como pela Lei 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Além de invocar indevidamente jurisprudência deste Tribunal baseada em decisões exaradas em 2017 e 2018, período posterior ao da prática dos atos em discussão, a unidade técnica teria questionado a escolha regulatória da Agência que teve como objetivo solucionar o problema apontado pelo próprio Ministério dos Transportes, qual seja, a precariedade do trecho que constituiria um gargalo diante do expressivo número de veículos pesados que trafegavam na pista na

atividade de transporte dos grãos produzidos no Estado do Mato Grosso e a eminência do escoamento da safra de 2014/2015.

187. Para se entender a decisão tomada pelos representados – como integrantes da Diretoria Colegiada – de autorizar a inclusão das obras com base no CMG, em caráter excepcional – é necessário verificar que as condições de conservação, manutenção e segurança da rodovia naquele momento eram extremamente precárias. Conforme vistorias em que a ANTT acompanhou de perto a situação da rodovia, constando condições críticas de conservação, conforme Relatório 003/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 357 a 361 e peça 16, p. 1 a 5), que aponta os resultados da vistoria realizada entre os dias 22 e 24 de abril de 2014; e a vistoria realizada entre os dias 27 e 28 de agosto de 2014, Relatório 004/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 344 a 353), que apontou que as condições de manutenção e conservação apresentavam descontinuidade em razão de processos licitatórios e problemas do DNIT com as contratadas.

188. Quanto aos indícios de superestimativa dos custos dos novos investimentos, os responsáveis rebatem os parâmetros adotados pela unidade técnica alegando que nem o referencial do Edital do DNIT para o mesmo objeto, nem a aplicação do Fator 'D' previsto no Contrato da Concessão e, nem mesmo, os resultados dos Estudos de Viabilidade da concessão poderiam ser utilizados para efeito de comparação.

189. Assim, seja porque a análise de custos das novas obras pela unidade técnica da ANTT mostra-se escorreita, seja porque o critério utilizado pela unidade técnica do TCU para concluir pela suposta superestimativa desconsidera realidades contratuais distintas, realidades de mercado de momentos distintos ou contraria dispositivo expresso do Contrato de Concessão, os responsáveis afirmam que a imputação de responsabilidade, no que concerne à suposta superestimativa dos investimentos, também não se sustenta.

190. Fazendo referência a diversos precedentes, afirmam que essa Corte de Contas 'vem afirmando seu entendimento de fiscalização de segunda ordem nas agências reguladoras, ou seja, cabe aos entes reguladores a fiscalização de primeira ordem, bem como as escolhas regulatórias, cabendo ao Tribunal verificar se não houve ilegalidade ou irregularidade na atuação dessas autarquias especiais' (Acórdão 2.302/2012-TCU-Plenário). Portanto, com relação ao controle de segunda ordem de competência deste Tribunal, argumenta que deve conferir prevalência à discricionariedade técnica do regulador quando realizada em observância aos dispositivos constitucionais e legais. E, no caso concreto, conclui que o espaço de discricionariedade do gestor e do regulador não foi respeitado pela unidade técnica do Tribunal de Contas.

191. Demonstra que o processo administrativo que culminou com a edição da Resolução 4.407, de 11/8/2014, foi devidamente instruído por pareceres técnicos, cujo conteúdo revestiu-se de regularidade, tal como exposto acima, e de parecer jurídico, que concluiu pela possibilidade jurídica da realização da 1ª Revisão Extraordinária, passou a analisar o ato de aprovação em si, realizado pelos representados, na qualidade de membros da Diretoria Colegiada.

192. Com efeito, afirmam que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem o processo administrativo. À época da edição do ato objeto de questionamento, vigia a Resolução 3.000/2009, que aprovou o Regimento Interno da ANTT. O seu artigo 10 determinava que as decisões da Diretoria Colegiada seriam tomadas pelo voto da maioria absoluta de membros, bem como decidir sobre as matérias de competência da Agência.

193. Assim, afirmam que o ato questionado foi exercido em regime colegiado, seguindo as diretrizes e regras objetivamente definidas no Regimento Interno da ANTT, nos limites das competências atribuídas aos gestores. A conduta dos representados não tendo extrapolado as competências regimentais nem tangenciado qualquer dispositivo relacionado ao procedimento a ser adotado para a apreciação e votação pela diretoria colegiada.

194. Não sendo a hipótese de erro grosseiro, afirmam que não compete ao gestor dentro de suas cátedras regimentais propor a revisão do entendimento firmado pelas áreas técnicas e jurídica da agência. Em sentido contrário, deve o gestor limitar-se ao quanto apontado pelas áreas como solução a ser adotada no seu voto. Vê-se, pois, que a decisão da Diretoria Colegiada não só seguiu os pareceres técnicos, como também a legislação e o contrato de concessão. Assim, ao aprovar a Resolução ANTT 4.407/2014, os representados não estavam fazendo nada além de sua obrigação legal, não podendo, em hipótese alguma, sofrer qualquer tipo punição.

195. Os responsáveis citam a Constituição Federal que estabeleceu, no § 6º do seu artigo 37, a responsabilidade subjetiva como parâmetro de responsabilização do agente público que causar danos. Em decorrência deste comando constitucional, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU exigiria a existência de ato ilícito praticado com dolo ou culpa, nexo causal e dano (prejuízo), citando os Acórdãos 249/2010-TCU-Plenário e 67/2003-TCU-Plenário.

196. Alegam, ainda, que o Tribunal firmou entendimento de que a mera existência de um fato apontado como irregular não leva necessariamente à punição do gestor:

Acórdão 247/2002-TCU-Plenário

6. A Simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e irregularidade e a culpabilidade.

Acórdão 2.812/2011-TCU-Plenário

20. Assim, não havendo conduta ilícita, não há como se responsabilizar o agente pelo dano ocorrido.

197. Citando o Decreto 9.830/2019, § 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.' e a declaração do Voto do Ministro-Relator, no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário – '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.', os responsáveis afirmam que não há que se falar em dolo ou culpa, tampouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da ANTT, indo ao encontro do interesse público com relação ao contrato de concessão em apreço.

198. Os responsáveis fazem menção à ausência de dano ao Erário e aos usuários, diante do fato do reequilíbrio aprovado pela ANTT não ter envolvido nenhum tipo de aporte por parte do Poder Concedente. no que relaciona as revisões tarifárias onde constam a exclusão de investimentos e custos relacionados do trecho e ao trecho de 2,3 km aprovados na 1ª Revisão Extraordinária – Resolução ANTT 4.407/2014.

199. Por fim, afirmam que nessa manifestação foram rebatidos todos os argumentos que ensejaram a oitiva, restando demonstrada a lisura dos procedimentos adotados pelo representado, o qual agiu no estrito âmbito de suas competências, com a costumeira responsabilidade técnica e em prol do interesse público, em especial:

a) os representados exerceram suas funções de forma zelosa, buscando informações necessárias e tendo as analisado adequadamente. Além disso, suas decisões foram pautadas em razões técnicas e jurídicas devidamente fornecidas palas áreas competentes da ANTT;

b) não há comprovação nos autos de que os representados tenham cometido erro grosseiro ou agido com culpa ou dolo;

c) não há comprovação de dano ao erário ou prejuízos aos usuários.

200. Diante disso, estando plenamente justificados os atos realizados pelos representados, requerem que seja afastada qualquer responsabilidade pelos fatos que lhes foram imputados.

201. Em manifestação intitulada 'Memoriais' (peça 251), de 12/04/2022, os responsáveis afirmam que o objetivo da peça não é reiterar os fundamentos de defesa já apresentados nos autos

(peças 172, 182, 192, 204 e 216), mas demonstrar que tais argumentos não foram analisados ou considerados na instrução que concluiu pela responsabilidade dos peticionantes.

202. Segundo os responsáveis, a urgência para iniciar as obras, fundamentada no risco à segurança dos usuários devido ao elevado número de acidentes, aliada ao fato de que a elaboração do projeto executivo e sua análise demandariam entre 120 e 180 dias, justificaria a adoção de outra metodologia de precificação de obras (peça 251, p. 4-6).

203. A opção pela metodologia do Custo Médio Gerencial (CMG) foi justificada pelos gestores com base no respaldo normativo à época (art. 10, § 4º, da Lei 11.079/2004 e na Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação – RDC), além de estar prevista nos normativos do DNIT como método aplicável à orçamentação de obras, não se limitando ao 'planejamento' (peça 251, p. 4-6).

204. Adicionalmente, os responsáveis argumentam que, à época dos fatos, não havia entendimento jurisprudencial do TCU que censurasse a utilização do CMG, sendo tal entendimento consolidado somente com os Acórdãos 1.473/2017 e 290/2018. Assim, consideram irrazoável que este entendimento posterior seja utilizado como fundamento para afirmar erro grosseiro por parte dos gestores.

205. Quanto aos indícios de superestimação dos valores dos investimentos, apontados pela fiscalização, os responsáveis alegam que os parâmetros comparativos são inadequados. A licitação do DNIT, apesar de envolver o mesmo objeto, possui especificações e parâmetros de desempenho discrepantes. Quanto à aplicação do Fator D, sustentam que sua impropriedade decorre do fato de ser aplicável apenas em situações de atraso, inexecução ou antecipação de obras, e não para a inclusão de obras no contrato (peça 251, p. 6).

206. Por fim, no que tange ao pronunciamento da subunidade (peça 247), os responsáveis alegam que nenhum de seus argumentos foi considerado ou mencionado na instrução, o que teria violado o direito constitucional ao contraditório. Por essa razão, afirmam que a ausência de análise das teses de defesa invalida qualquer decisão do Plenário. Diante dos fundamentos expostos, requerem que o Tribunal acolha as razões de justificativa apresentadas e julgue improcedente a presente representação.

Análise das razões de justificativa

207. Preliminarmente, cabe esclarecer a situação do trecho de 2,3 km, conforme informações obtidas junto à ANTT (subitens 105-111).

208. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 2,3 km, promovida pela Resolução ANTT 4.407/2014, tais investimentos foram excluídos pela Resolução ANTT 5.411, de 31 de agosto de 2017 (peça 254, p. 19; peça 256; e peça 257).

209. Da verificação dos documentos disponibilizados na página web da ANTT, relativa às Revisões e Reajustes, foram identificados dois documentos relacionados ao trecho de 2,3 km da Concessão Nova Rota do Oeste, a Nota Técnica 3.024/2019/GEFIR/SUINF/DIR, 16/9/2019, que trata de proposta da 4ª Revisão Ordinária e 7ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO) - Rodovia BR 163/MT – Complementar, onde verificou-se que a concessionária teria executado 19,9% dos serviços previstos, que corresponderam a R$ 5.143.631,11, conforme Parecer 15/2019/COINFRS/URRS (0213035), de 29/04/2019. Nessa nota técnica, foi proposta a adequação do Cronograma Financeiro da Concessão, devido a inexecução apurada de 80,1%.

210. Na Nota Técnica SEI n. 4010/2020/GEFIR/SUROD/DIR, de 6/10/2020, que trata de proposta da 5ª Revisão Ordinária e 8ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO) - Rodovia BR-163/MT – Complementar, a SUROD faz o seguinte relato:

48. Inicialmente informamos que as obras de duplicação, implantação das vias marginais, manutenção e conservação do km 117+600 ao km 119+900 da rodovia BR-163/MT ('trecho 2,3 km'),

foram incluídas no PER da CRO, após a análise feita pela Nota Técnica n. 30/2014/GEINV/SUINF, de 10/09/2014, durante a 1ª Revisão Extraordinária da TBP.
49. Em 15/03/2017, em função da baixa execução de serviços por parte da CRO, por meio do Ofício n. 237/2017/GEINV/SUINF, a Concessionária foi informada que a obra de Duplicação em questão, teve sua autorização de execução suspensa e que a Concessionária deveria aguardar novo posicionamento desta Agência.
50. Em 30/05/2018, por meio do Ofício n. 084/2018/GEFIR/SUINF, a Concessionária foi informada que as determinações do Ofício acima referido foram revogadas, tendo em vista a melhora observada dos serviços prestados pela Concessionária, conforme consta do Memorando n. 034/2018/COINF-URRS/SUINF.
51. Em 26/06/2020, por meio do Ofício n. 11920/2020/GEFIR/SUROD/DIR-ANTT (Doc. SEI n. 3652078), de 26/06/2020, a CRO foi informada novamente que em virtude das condições gerais da Concessionária, que a obrigaram a paralisar as obras de duplicação previstas no PER causando um alto índice de inexecução contratual por parte da CRO verificados recentemente, permanecem inalteradas, observando que estes cumprimentos de obrigações contratuais são analisados em processo específico, e que em tese, podem evoluir para processo de caducidade do referido Contrato de Concessão e considerando que a obra em referência trata-se de obra Extra-PER, com reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a obra de duplicação do Trecho 2,3 km – Fase II não deverá ter sua análise continuada.
52. É contraditório, nesse momento, a Concessionária relatar que possui condições financeiras para iniciar a execução das obras do Trecho 2,3 km – fase II, sendo que as obras PER estão paralisadas há anos.
53. Diante do exposto, este pleito não pode ser deferido, no momento.

211. Da análise desses documentos, é possível constatar que o valor previsto para o investimento era, na realidade, R$ 25.847.392,51, considerando correta a informação de que os R$ 5.143.631,11 corresponderiam a 19,9% do total (data base: maio/2012) e que a informação da concessionária não traduziu a realidade ao informar que o referido trecho estaria concluído. Na realidade, em razão do alto índice de inexecução contratual pela concessionária, a ANTT já cogitava, em 26/6/2020, a hipótese de iniciar o processo de caducidade do contrato de concessão. De modo que a conclusão pelo indeferimento do pleito da concessionária em dar seguimento às obras do referido trecho é categórico ao evocar a contradição ante à constatação de que as obras estavam paralisadas há anos.

212. Assim, diante dessa avaliação é possível concluir que as obras executadas no trecho de 2,3 km corresponderam a apenas 19,9% do valor previsto, enquanto, o correspondente acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado em 11/9/2014, pela Resolução ANTT 4.407/2014, foi cobrado dos usuários da rodovia até a sua exclusão pela Resolução ANTT 5.411, em 6/7/2017, data da entrada em vigor (peça 70).

213. Tal constatação, que comprova inexecução contratual e o fornecimento de informações inverídicas pela concessionária, aponta para a necessidade de apuração por parte da ANTT se, além dos questionamentos iniciais quanto aos valores dos serviços praticados paras as obras do trecho sem a obrigatória apuração mediante orçamentos desenvolvidos com base em projetos executivos, os valores acumulados relativos ao acréscimo na TBP resultaram em ganhos indevidos para a concessionária.

214. Portanto, apesar da suposta exclusão desses investimentos pela Resolução ANTT 5.411, de 31 de agosto de 2017, houve efetivo acréscimo no valor cobrado relativo às tarifas de pedágio pela concessionária no período compreendido entre o início da cobrança de pedágio na concessão e o dia 6/7/2017 e execução de parcial das obras previstas para o trecho (19,9%), ou seja, o ato em questão produziu efeitos jurídicos efetivos.

215. Com respeito à alegação de que a decisão de incorporação dos serviços pela concessionária foi determinada pelo então Ministério dos Transportes, cumpre, preliminarmente,

esclarecer que o regime autárquico especial conferido à ANTT é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional, e mandato fixo dos seus dirigentes, conforme dispõe o art. 21, § 2º, da Lei 10.233/2001.

216. Nesse contexto, a referida Lei estabelece, entre os objetivos da ANTT, a implementação das políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme as diretrizes nela previstas. Ademais, cabe à agência regular e supervisionar, em suas esferas de competência, as atividades de prestação de serviços e exploração da infraestrutura de transportes, visando a garantir o cumprimento das normas e a qualidade dos serviços prestados.

217. A alegação de que o orçamento do DNIT destinado ao Estado de Mato Grosso no ano em questão seria insuficiente tanto para a conservação quanto para a melhoria da qualidade do serviço no trecho da BR-163/364/MT, e que diversos problemas ocorridos com as empresas contratadas, como os impactos dos reajustes nos insumos asfálticos, decisões judiciais que impediram as atividades e licitações infrutíferas, não constitui justificativa robusta. Essas alegações, além de carecerem de comprovação documental nos autos, parecem refletir mais a ineficiência gerencial do DNIT do que embasar de forma legítima a decisão da ANTT de incorporar tais serviços sob a alegação de implementação de política pública definida pelo Ministério dos Transportes.

218. Outro ponto relevante refere-se à afirmação de que o Ministério dos Transportes demonstrou preocupação com o início da cobrança de pedágio, prevista para setembro de 2015, devido à existência de cinco praças de pedágio localizadas em trechos sob responsabilidade do DNIT. Segundo a alegação, isso poderia gerar questionamentos por parte dos usuários em razão da baixa qualidade dos trechos com obras públicas, impactando, assim, a arrecadação de pedágio e a obtenção de financiamento pela concessionária. Além disso, o MT teria destacado que os valores tarifários do trecho em questão estariam abaixo dos demais lotes do PIL, o que, supostamente, justificaria a alteração das responsabilidades.

219. Entretanto, tais alegações não se sustentam. A tentativa de justificar aumentos na tarifa de pedágio com base na assunção das obrigações da União pela concessionária, sob o pretexto de prevenir questionamentos dos usuários quanto à qualidade dos serviços, é incompatível com o princípio da modicidade tarifária. A alegação de que a concessionária teria margem para aumentar a tarifa devido aos 'baixos' valores ofertados no processo licitatório não é razoável e não pode ser aceita como fundamento para a revisão tarifária pretendida.

220. Quanto ao trecho de 2,3 km, é improcedente a justificativa, diante do fato que era de conhecimento dos responsáveis que a referida obra não estava prevista no Programa de Exploração de Rodovias – PER da concessão (peça 1, p. 92-93), ao contrário dos demais investimentos questionados neste processo. A Nota Técnica 030/2014/GEINV/SUINF, em sua introdução, explicita este fato (peça 184, p. 4). De fato, o alegado 'gargalo' somente se tornaria realidade quando da efetiva conclusão do contorno de Rondonópolis, com prazo previsto de 7 anos a contar do início da concessão (peça 8, p. 5).

221. Ao abordar a função reguladora da ANTT, importa detalhar que, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), é exercida com discricionariedade técnica, própria das agências reguladoras, que lhes confere a capacidade de tomar decisões especializadas em defesa do interesse público, com base em conhecimento técnico específico. Os diretores das agências são indicados pelo Executivo e aprovados pelo Senado, devendo possuir competência técnica para o exercício dessa função.

222. O TCU reconhece que o controle exercido sobre as agências reguladoras é de 'segunda ordem', respeitando os limites da discricionariedade técnica. O Tribunal não substitui o juízo técnico das agências, mas pode intervir quando houver violação do ordenamento jurídico, como em casos de desvio de finalidade, incompetência ou ausência de motivo determinante. Quando os atos discricionários são motivados e alinhados ao interesse público, o TCU se limita a recomendar

providências, sem suprir a autonomia técnica das agências (Acórdãos 602/2008-Plenário, 2.138/2007-Plenário, 644/2016-Plenário).

223. A atuação regulatória busca o equilíbrio técnico, considerando custos e benefícios de intervenções estatais, pautada pelos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e modicidade tarifária, conforme a Administração Pública. As decisões devem ser tomadas com base em critérios objetivos e técnicos (Acórdãos 3.251/2020-Plenário, 1.077/2015-Plenário).

224. No caso em questão, o Tribunal deve intervir no âmbito de sua competência constitucional para corrigir atos que violam o ordenamento jurídico, conforme estabelecido nos Acórdãos 1.166/2019-Plenário e 602/2008-Plenário.

225. É nesse contexto que a presente representação se insere, com objetivo analisar a legalidade das alterações contratuais no contrato de concessão, que incluem novos investimentos, conforme o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995.

226. Portanto, propõe-se a rejeição das preliminares arguidas pelo responsáveis, considerando: (i) a ausência de subordinação da agência reguladora ao Ministério dos Transportes no exercício de sua atividade de regulação; (ii) a obrigatoriedade de observância do princípio da modicidade tarifária em decisões sobre inclusão de investimentos no edital de concessão, independentemente de manifestação favorável do Ministério dos Transportes; (iii) a competência constitucional deste Tribunal para corrigir atos que violem o ordenamento jurídico; e (iv) o indevido enquadramento das condições de trafegabilidade dos trechos da rodovia como situação emergencial apta a dispensar o devido processo legal.

227. Em relação à afirmação de que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem o processo administrativo, imputando-se aos pareceristas a responsabilidade pelas decisões adotadas, não procede a justificativa apresentada, tendo em vista que, segundo o Regimento Interno, a competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais é exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. Bem como que não competia à titular da SUINF e tão pouco ao titular da GEINV, a decisão referente a decisões administrativas tão relevantes. Cabendo, de fato, à área técnica, apenas analisar as propostas apresentadas pela Concessionária - em atendimento a solicitação do próprio Colegiado e em cumprimento às competências regimentais – bem como alertar às instâncias superiores sobre as possíveis decisões a serem adotadas, no contexto de urgência que se apresentava o problema à época.

228. Nesse sentido, a Nota Técnica 030/2014, assim como o Relatório de Análise de Projeto 1.283/2014 (peça 183, p. 100) são enfáticos em condicionar a definição dos valores das obras a serem incluídas no PER à apresentação dos projetos executivos e orçamentos, tendo em vista o disposto na Resolução ANTT 1.187/2005 (peça 8, p. 7). A Nota Técnica se limita a registrar os valores apresentados pela concessionária, segundo a tabela de Custos Médios Gerenciais do DNIT, não fazendo qualquer referência à conformidade desses valores.

229. A Nota Técnica 237/GEROR/SUINF/2014 que aprovou a inclusão das obras e correspondentes valores também não faz qualquer menção à conformidade da adoção do CMG (peça 184, p. 19-33). A alegada urgência para início das obras (km 117,6 ao km 119,9) não é coerente com o prazo previsto para a conclusão da duplicação do trecho a cargo da concessionária (km 94,9 ao km 117,6) previsto para ser concluído em até sete anos após o início da concessão.

230. Além disso, a inclusão da obrigação no contrato e na tarifa sem a apresentação do projeto executivo em nada contribuiria – como de fato não contribuiu – para a solução do problema. Tenha-se em vista que o problema era a necessidade de ***execução*** *das obras, e não de inclusão das obras no contrato. Acontece que, para executar as obras, necessariamente deveria haver um projeto executivo, com o decorrente prazo para sua elaboração.* ***A inclusão das obras no contrato sem a***

apresentação prévia de projeto apenas apressou a majoração da tarifa, ao mesmo tempo em que dissipou qualquer incentivo da concessionária em apresentar o projeto*: as receitas já estavam garantidas, enquanto as despesas com a execução das obras poderiam ser evitadas com a ausência do projeto. De fato, na Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF consta que,* ***em 10/3/2017, o projeto executivo ainda não havia sido apresentado pela CRO****.*

231. No que se refere ao reequilíbrio contratual, os responsáveis alegam que as comparações feitas pela SeinfraRodovia para justificar a superavaliação dos investimentos são inadequadas, em desacordo com os dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis, como o Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que exige a adoção da metodologia da Resolução ANTT 3.651/2011 para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

232. Ocorre que, a Resolução ANTT 3.651/2011 exige a apresentação de orçamento baseado no Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), e ajustes no orçamento, se necessários, devem ser feitos de acordo com o fluxo de caixa da obra. Não havendo previsão para utilização de Custos Médios Gerenciais (CMG) ou outra métrica no lugar da análise de orçamentos executivos, conforme a Resolução ANTT 1.187/2005.

233. O questionamento dos responsáveis a respeito da referência a decisões exaradas por este Tribunal após a data de ocorrência dos atos impugnados, não é capaz de invalidar os fundamentos adotados pela unidade técnica, posto que tais decisões são apoiadas exclusivamente na legislação em vigência à época dos fatos, caso do entendimento de que utilização do CMG do DNIT foi expressamente considerada inaplicável, conforme o Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário, que determinou à ANTT a abstenção de seu uso como base de cálculo para investimentos em rodovias federais, como previsto no Plano de Exploração da Rodovia (PER), conforme os arts. 9º e 10 da Lei 8.987/1995.

234. Não há coerência em defender como adequado o uso do CMG, que considera projetos fictícios e não relacionados com o projeto em questão e com preços de outro estado (Minas Gerais) e em desacordo com as regras do contrato e dos normativos da Agência, e ao mesmo tempo argumentar ser inadequado o uso de projeto executivo elaborado para a realização de obra da mesma natureza (embora não idêntica), como é o caso do projeto do Dnit, ou do Fator D, cujo cálculo decorre dos preços utilizados no EVTEA para obras previstas no mesmo projeto e com as mesmas características técnicas da obra avaliada. Entre as três opções – CMG, projeto do Dnit e Fator D – o CMG é sem dúvida o que menos tem relação com a obra que se pretende avaliar.

235. Por outro lado, a apuração do exato valor de mercado da obra fica prejudicado em razão da ausência do projeto executivo causada pela irregularidade de inserção de obrigação sem projeto executivo. Nesse caso, estimativas a partir de outras fontes são não somente possíveis, mas necessárias. Veja-se que o objetivo não é imputar débito a responsável, mas concluir pela existência ou não de sobreavaliação do valor. A precisão é desnecessária, bastando haver indícios suficientes para se concluir que o preço adotado pelo gestor – lembre-se, fundamentado em metodologia inadequada – é superior ao que seria o decorrente da metodologia adequada.

236. Por exemplo, a comparação é da ordem de grandeza de mais de 2 vezes entre o valor licitado pelo Dnit (R$ 410.545.000,00, mai/2014) e o valor incluído no contrato por meio de metodologia inadequada (R$ 819.532.282,11, mar/2012) para obras de duplicação e restauração do 'Trecho 108,2 km'.

237. Os responsáveis fazem menção à ausência de dano ao Erário e aos usuários, entretanto, ignoram os efeitos práticos dessas decisões, em particular, quanto à inobservância do princípio da modicidade tarifária, caracterizada pelo descumprimento de cláusulas contratuais. Os responsáveis violaram os termos estabelecidos para alteração do contrato de concessão, especificamente nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1(ii), que estabelecem que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser realizado por meio de aporte do Poder Público em caso de assunção de obras pelo concessionário, com o objetivo de evitar repasse de custos aos usuários.

238. Ao descumprir as cláusulas contratuais, não apenas violaram o pacto firmado, mas também infringiu seu dever legal de harmonizar os interesses públicos, das concessionárias e dos usuários, conforme o art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001.

239. Os responsáveis questionam a eventual aplicação de sanção citando o Decreto 9.830/2019, § 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.' e a declaração do Voto do Ministro-Relator, no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário – ''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.'

240. Afirmam que não há que se falar em dolo ou culpa, tampouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da ANTT, indo ao encontro do interesse público com relação ao contrato de concessão em apreço.

241. Ao contrário do que argumentam os responsáveis, nas decisões em análise, os argumentos não refutaram o fato de que da análise minuciosa das Notas Técnicas 30/ 2014/GEINV/SUINF (peça 8), 36/2015/GEINV/SUINF (peça 21), 37/2015/GEIV/SUINF (peça 22), 38/2015/GEINV/SUINF (peça 23) e 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4), é possível constatar que, para definição dos valores das obras a serem incluídas no PER, ***o entendimento da área técnica era o da necessidade de apresentação dos projetos executivos e orçamentos****, tendo em vista o disposto na Resolução ANTT 1.187/2005. Em todas essas notas técnicas,* ***há menção expressa ao dispositivo****.*

242. Não havendo dúvidas quanto à capacidade de leitura dos responsáveis, é possível concluir que as decisões pelo descumprimento da referida norma, assim como pelo cumprimento, caso da exigência de projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km, foram tomadas conscientemente e de maneira contraditória em relação à dispensa dos referidos projetos para os outros investimentos questionados.

243. Caso da duplicação do trecho de 108,2 km, onde a Resolução ANTT 4.811/2015 condicionou os investimentos à apresentação dos projetos executivos, o que não ocorreu, acarretando acertadamente a suspensão do investimento, conforme Ofício n. 232/2016/SUINF.

Conclusão

244. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretores da ANTT, relativas à insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999); inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT); relativos ao segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km), aprovados na Resolução ANTT 4.407, de 11/9/2014; e aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Indícios de Irregularidades

245. Inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

246. Superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

*247. Desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, **caput**, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70).*

248. Inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

***Responsáveis** (Matriz de responsabilização – Apêndice I)*

*249. Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT; Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT; Marcelo Bruto da Costa Correia, Diretor da ANTT; Marcelo Vinaud Prado, Diretor da ANTT e Sérgio de Assis Lobo, Diretor da ANTT, por terem aprovado a **Resolução ANTT 4.811**, de 26/8/2015, a qual viabilizou as ocorrências relacionadas acima.*

*250. Os responsáveis Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT **não apresentaram razões de justificativa individualizadas** em relação à aprovação da **Resolução ANTT 4.811/2015**, configurando a revelia, conforme disposições do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.*

***Razões de justificativa apresentadas por Marcelo Bruto da Costa Correia, Diretor da ANTT** (peças 216-230)*

251. O responsável faz referência ao Ofício n. 1.371/2015/GM/MT, de 9 de julho de 2015 (Doc. 1), do Ministério dos Transportes no exercício de sua competência legal e com base na Nota informativa n. 168/2015/DECON/SEFAT/MT, de 25 de junho de 2015 (Doc. 2), oriunda do Departamento de Concessões da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes. Nele a pasta ministerial externou a decisão político-administrativa em efetivar as alterações propostas pelo DNIT, autarquia vinculada à pasta, determinando que a Agência alinhasse junto à concessionária responsável as medidas necessárias para a transferência dos serviços de conservação, bem como a possibilidade de incorporação dos serviços existentes de duplicação e restauração ao escopo da concessão.

252. Desse modo, a edição da Resolução ANTT 4.811/2015 teve como base a iniciativa do Ministério dos Transportes (Ofício n. 1.371/2015/GM/MT), o qual, no exercício de sua competência legal e em conformidade com as justificativas para a prática do ato, indicou à agência quais as diretrizes de política pública seriam aplicadas. Nesse sentido, somente coube à ANTT tomar as providências cabíveis junto à concessionária responsável para a implementação da política pública previamente definida Ministério dos Transportes, conforme competência estabelecida no art. 20, I e art. 24, VII da Lei 10.233/2001.

253. Quanto à superestimativa dos novos investimentos relacionada à adoção do CMG em lugar da análise dos projetos executivos requerida pelos normativos em vigor, fazendo menção ao Memorando n. 226/2017/SUINF (peça 55), informa que, em que pese a utilização de soluções-tipo para definição das faixas de preço, observa-se que os CMG são elaborados com base em valores atualizados de mercado, obtidos de fontes oficiais de preços (Índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias-Pavimentação, divulgado pela FGV, valores atualizados do SICRO 2/Base: Sudeste/Minas Gerais e, no caso de materiais betuminosos, nos valores divulgados pela ANP), em consonância ao conceito que a Resolução ANTT n. 3.651/2011 trouxe às concessões de rodovias.

254. Na situação desenhada pela ANTT para a recuperação do trecho de 108,2 km e das Travessias Urbanas de Nova Mutum/MT, Sorriso/MT e Rondonópolis/MT, salienta que a concessionária assumiu o compromisso de adequar a rodovia aos parâmetros esperados do 2º até o 5º ano da concessão. Considerando que no momento da inclusão dos serviços finalizava-se o 1º ano concessão, tem-se que as intervenções ocorreriam ao longo de quatro anos, sob risco integral da concessionária, sem direito a qualquer pleito de reequilíbrio econômico-financeiro. O acompanhamento e fiscalização era realizado por meio de monitoração da rodovia.

255. Informa que os investimentos referentes aos serviços de duplicação do trecho de 108,2 km, embora tenham sido, a priori, precificados via CMG, ainda não estariam impactando a tarifa de pedágio, pois não foram atendidas as condicionantes estabelecidas no art. 6º da Resolução ANTT 4.811/2015 (peça 5), dentre elas, a apresentação do respectivo projeto executivo e orçamento.

256. Com respeito aos parâmetros de desempenho estabelecidos para o trecho de 174,1 km, alega que se trata do principal trecho do lote concedido em termos de demanda de tráfego, cuja matriz de tráfego nesse segmento é composta por 70% de veículos pesados. Podendo-se afirmar que a solicitação da infraestrutura rodoviária é acima da média das rodovias federais, tendo em vista tratar-se de importante corredor de escoamento agrícola do centro-oeste brasileiro.

257. Com base nisso, na análise empreendida no Parecer Técnico n. 306/2015/GEPRO/SUINF (peça 15), a GEPRO concluiu que as soluções previstas pela concessionária eram muito similares ao preconizado nos contratos do CREMA 1ª Etapa do DNIT, sendo possível afirmar que as intervenções incluídas no trecho de 174,1 km aproximam-se muito mais de uma 'recuperação funcional' do trecho do que de conservação rotineira da rodovia.

258. Quanto à necessidade de apresentação de projeto, o responsável afirma que vale o mesmo entendimento apresentado anteriormente para a recuperação do trecho de 108,2 km, em que as ações da concessionária serão avaliadas por meio da aferição dos parâmetros de desempenho do trecho, e não pela execução física das obras. Desta forma, entende-se que a precificação paramétrica por meio do CMG atende ao objetivo proposto, tendo em vista que preserva as premissas de risco do projeto, bem como se verifica compatibilidade entre as soluções-tipo apresentadas pela concessionária e as disponíveis na base do DNIT.

259. Em relação às travessias urbanas, o responsável informa que, conforme exposto nas Notas Técnicas que trataram da questão, a documentação apresentada pela concessionária retratando a situação das travessias urbanas, à época, foi devidamente analisada e convalidada pela equipe de fiscalização de campo da ANTT. Tais informações serviram de base para a subsequente análise técnica por parte da GEPRO e, consequentemente, definição dos valores das obras.

260. O responsável conclui que restou evidenciado que as ações empreendidas pela ANTT para a precificação das novas obras e consequente reequilíbrio contratual estão alinhadas com o contexto atual da gestão de contratos de concessão e das práticas regulatórias do setor à época dos fatos. Ainda sobre este ponto, o argumento trazido pela unidade técnica do TCU no sentido de que a solução técnica proposta pela GEINV/SUINF contraria a jurisprudência desta Corte de Contas não pode servir como meio de censura da conduta dos agentes da ANTT, justamente porque tanto o Acórdão 1.473/2017-Plenário quanto o Acórdão 290/2018-Plenário foram proferidos muito tempo depois das manifestações técnicas subscritas pelos representados. (Notas Técnicas 36, 37, 38 e 41/2015/GEINV/SUINF).

261. Para se entender a decisão tomada pelo representado – como integrante da Diretoria Colegiada – de autorizar a inclusão das obras com base no CMG, em caráter excepcional – é necessário verificar que as condições de conservação, manutenção e segurança da rodovia naquele momento eram extremamente precárias. Conforme vistorias em que a ANTT acompanhou de perto a situação da rodovia, constando condições críticas de conservação, conforme Relatório n. 003/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 357 a 361 e peça 16, p. 1 a 5), que aponta os resultados da vistoria realizada entre os dias 22 e 24 de abril de 2014; e a vistoria realizada entre os dias 27 e 28 de agosto de 2014, Relatório n. 004/2014/COINF/URRS (peça 15, p. 344 a 353), que apontou que as

condições de manutenção e conservação apresentavam descontinuidade em razão de processos licitatórios e problemas do DNIT com as contratadas.

262. Quanto aos indícios de superestimativa dos custos dos novos investimentos, o responsável rebate os parâmetros adotados pela unidade técnica alegando que nem o referencial do Edital do DNIT para o mesmo objeto, nem a aplicação do fator 'D' previsto no Contrato da Concessão e, nem mesmo, os resultados dos Estudos de Viabilidade da concessão poderiam ser utilizados para efeito de comparação.

263. Assim, seja porque a análise de custos das novas obras pela unidade técnica da ANTT mostra-se escorreita, seja porque o critério utilizado pela unidade técnica do TCU para concluir pela suposta superestimativa desconsidera realidades contratuais distintas, realidades de mercado de momentos distintos ou contraria dispositivo expresso do Contrato de Concessão, o responsável afirma que a imputação de responsabilidade, no que concerne à suposta superestimativa dos investimentos, também não se sustenta.

264. No caso da assunção pela concessionária das obras nos segmentos listados no Apêndice D do PER, dentre eles, o trecho de 108,2 km, o responsável informa que a Nota Técnica n. 41/2015/GEINV/SUINF concluiu pela viabilidade contratual da inclusão das obrigações, conforme se verifica da seção intitulada 'O Contrato de Concessão'. Posteriormente, por meio do mesmo Parecer n. 11.813/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, a PF-ANTT corroborou tal entendimento, manifestando-se no sentido de que: Do ponto de vista jurídico, considerando que a extensão rodoviária de 108 quilômetros foi licitada e se encontra concedida à Rota do Oeste S/A, penso que a assunção da execução de obras e serviços pela Concessionária constitui fato já considerado e disciplinado por ocasião da contratação da concessão, consoante dispõem as Cláusulas a seguir transcritas: 10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D (peça 1, p. 92-93) do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial. 10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

265. Afirma que, tal posição viria a ser ratificada posteriormente por meio do Parecer n. 00172/2017/PFANTT/PGF/AGU, de 24/01/2017 (Doc. 11), conforme destacado a seguir: '5. Também ficou esclarecido que os trechos nos quais existiam obras à cargo do DNIT integravam o trecho concedido, pelo que não se tratava, na realidade, de 'obras novas', visto que relacionadas no Anexo D do Programa de Exploração da Rodovia – PER, anexo ao Edital de Licitação, sendo, portanto, de conhecimento de todos os Licitantes que participaram do certame licitatório que deu origem ao Contrato de Concessão celebrado com a Concessionária Rota do Oeste S.A.'. Desse modo, fica evidente que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes, de modo que não há o que se falar em fragilização do processo licitatório (peça 192, p. 24).

266. Demonstra que o processo administrativo que culminou com a edição da Resolução n. 4.407, de 11/8/2014, foi devidamente instruído por pareceres técnicos, cujo conteúdo revestiu-se de regularidade, tal como exposto acima, e de parecer jurídico, que concluiu pela possibilidade jurídica da realização da 1ª Revisão Extraordinária, passa-se a analisar o ato de aprovação em si, realizado pela representada, na qualidade de membro da Diretoria Colegiada.

267. Com efeito, afirma que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem o processo administrativo. À época da edição do ato objeto de questionamento, vigia a Resolução n. 3.000/2009, que aprovou o Regimento Interno da ANTT. O seu artigo 10 determinava que as decisões da Diretoria Colegiada seriam tomadas pelo voto da maioria absoluta de membros, bem como decidir sobre as matérias de competência da Agência.

268. Assim, afirma que o ato questionado foi exercido em regime colegiado, seguindo as diretrizes e regras objetivamente definidas no Regimento Interno da ANTT, nos limites das competências atribuídas ao gestor. A conduta da representada não tendo extrapolado as competências regimentais nem tangenciado qualquer dispositivo relacionado ao procedimento a ser adotado para a apreciação e votação pela diretoria colegiada.

269. Não sendo a hipótese de erro grosseiro, afirma que não compete ao gestor dentro de suas cátedras regimentais propor a revisão do entendimento firmado pelas áreas técnicas e jurídica da agência. Em sentido contrário, deve o gestor limitar-se ao quanto apontado pelas áreas como solução a ser adotada no seu voto. Vê-se, pois, que a decisão da Diretoria Colegiada não só seguiu os pareceres técnicos, como também a legislação e o contrato de concessão. Assim, ao aprovar a Resolução ANTT n. 4.407/2014 a representada não estava fazendo nada além de sua obrigação legal, não podendo, em hipótese alguma, sofrer qualquer tipo punição.

270. O responsável cita a Constituição Federal que estabeleceu, no § 6º do seu artigo 37, a responsabilidade subjetiva como parâmetro de responsabilização do agente público que causar danos. Em decorrência deste comando constitucional, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU exigiria a existência de ato ilícito praticado com dolo ou culpa, nexo causal e dano (prejuízo), citando os Acórdãos 249/2010-TCU-Plenário e 67/2003-TCU-Plenário.

271. Alega, ainda, que o Tribunal firmou entendimento de que a mera existência de um fato apontado como irregular não leva necessariamente à punição do gestor:

Acórdão 247/2002-Plenário

'6. A Simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e irregularidade e a culpabilidade.'

Acórdão 2.812/2011 - Plenário

'20. Assim, não havendo conduta ilícita, não há como se responsabilizar o agente pelo dano ocorrido

272. Citando o Decreto 9.830/2019, § 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.' e a declaração do Voto do Ministro-Relator, no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário – '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.', o responsável afirma que não há que se falar em dolo ou culpa, nem tão pouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da ANTT, indo ao encontro do interesse público com relação ao contrato de concessão em apreço.

273. O responsável faz menção à ausência de danos ao Erário e aos usuários, no que relaciona as revisões tarifárias onde constam as exclusões de investimentos e custos relacionados do trecho 108,2 km e ao trecho de 2,3 km aprovados na 1ª Revisão Extraordinária – Resolução n. 4.407/2014. Além dos ajustes relacionados aos trechos das Travessias Urbanas de Sorriso, Nova Mutum e Rondonópolis, nos quais, houve um incremento tarifário em razão da inclusão, em duplicidade, do serviço de conservação do trecho, já que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), que deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação. A esse respeito, a ANTT reconheceu, também, o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução n. 5.411/2017, que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (peças 61 e 62).

274. Por fim, afirma que nessa manifestação foram rebatidos todos os argumentos que ensejaram a oitiva, restando demonstrada a lisura dos procedimentos adotados pelo representado, o

qual agiu no estrito âmbito de suas competências, com a costumeira responsabilidade técnica e em prol do interesse público, em especial:

a) o representado exerceu suas funções de forma zelosa, buscando informações necessárias e tendo as analisado adequadamente. Além disso, sua decisão foi pautada em razões técnicas e jurídicas devidamente fornecidas palas áreas competentes da ANTT;

b) não há comprovação nos autos de que o representado tenha cometido erro grosseiro ou agido com culpa ou dolo;

c) não há comprovação de dano ao erário ou prejuízos aos usuários.

275. Diante disso, estando plenamente justificados os atos realizados pelo representado, requer que seja afastada qualquer responsabilidade pelos fatos que lhe foram imputados.

Análise das razões de justificativa

276. Com respeito à inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), há a informação de que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação.

277. Em face do ocorrido, a ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução 5.411/2017 (peça 70), que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (Peça 62, p. 11-15). Tal constatação permite considerar acatadas as razões de justificativa.

278. Especificamente, quanto à inclusão de investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, verificou-se que tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Com a comprovação da suspensão do incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, constatou-se que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257). Deste modo, considera-se acatadas as razões de justificativa, inclusive, quanto ao desvirtuamento da licitação.

279. Com respeito à alegação de que a decisão de incorporação dos serviços pela concessionária foi determinada pelo então Ministério dos Transportes, cabe, preliminarmente, esclarecer que o regime autárquico especial conferido à ANTT é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, conforme o art. 21, § 2º da Lei 10.233/2021.

280. Nesse sentido, essa lei determina que são objetivos da agência: 'I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a ...'.

281. A alegação de que o orçamento do DNIT destinado ao Mato Grosso naquele ano não seria suficiente nem para a realização dos serviços de conservação, nem para a melhoria da qualidade do serviço no trecho da BR-163/364/MT; que uma série de problemas ocorridos com as empresas contratadas pelo DNIT, tais como impactos significativos do reajuste dos insumos asfálticos, decisões judiciais que impediram as atividades e licitações infrutíferas; e que diante desse cenário, ao final de 2015, apenas 12,6% da extensão total trecho da Rodovia BR-163/MT, Rondonópolis – Cuiabá – Rosário Oeste seriam restaurados, são afirmações, pendentes de comprovação documental nos autos, relacionadas especificamente à atuação do DNIT que servem, muito mais, a demonstrar

inoperância gerencial do órgão, do que fundamentar a decisão da ANTT sob o pretexto de que a agência estaria implementando política pública definida pelo Ministério dos Transportes.

282. Outro aspecto a ser avaliado é o relacionado à afirmação de que havia expressa preocupação do Ministério dos Transportes com o início da cobrança de pedágio, prevista para setembro de 2015, visto que 5 (cinco) praças estão localizadas nos trechos que estavam sob responsabilidade do DNIT, o que poderia levar a questionamentos dos usuários em razão da baixa qualidade dos trechos com obras públicas, ocasionando dificuldades no início da cobrança de pedágio que poderiam impactar na obtenção de financiamento pela concessionária; e que, segundo o próprio MT, os valores tarifários do trecho em questão estariam em patamar inferior aos demais lotes do PIL, de modo que poderia comportar os impactos da alteração das responsabilidades.

283. Não se pode reconhecer como razoáveis essas alegações. Há flagrante incompatibilidade com o princípio da modicidade tarifária na tentativa de justificar aumentos na tarifa de pedágio decorrentes da assunção das obrigações da União pela concessionária de modo a prevenir eventuais questionamentos dos usuários quanto à qualidade dos serviços prestados e a um suposto espaço para esse aumento decorrente dos 'baixos' valores ofertados pela concessionária no processo licitatório.

284. Em relação aos valores adotados para fins de reequilíbrio contratual, o responsável alega que as bases de comparação utilizadas pela equipe técnica da SeinfraRodovia para justificar a alegada superavaliação dos investimentos estão desalinhadas frente aos dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis à questão, inclusive ao Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que determinou a adoção, nas recomposições do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, da metodologia aprovada na Resolução ANTT 3.651/2011.

285. Ocorre que, essa norma define justamente a apresentação de orçamento elaborado com base na composição de custos do Sistema de Custos Rodoviários - SICRO e que, eventuais ajustes no orçamento, decorrentes de diferenças entre o ***projeto básico e o projeto executivo****, desde que aprovadas pela ANTT, devem ser feitos no fluxo de caixa no qual a obra estiver prevista, conforme disposições acrescentadas pela Resolução 4.339/2014/DG/ANTT/MT, não havendo qualquer previsão para a utilização do CMG ou qualquer outra métrica em substituição à devida análise de orçamentos com base em projetos executivos, conforme dispõe a Resolução ANTT n. 1.187/2005, quer as obras se refiram a conservação, recuperação/restauração ou implantação de rodovias federais.*

286. Além disso, especificamente, quanto à utilização de Custos Médios Gerenciais do DNIT, há entendimento expresso no Voto condutor do Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário relativo a sua inaplicabilidade para fins de orçamentação definitiva de obras, na fase de projeto, com determinação expressa à própria ANTT, por meio do Acórdão 290/2018-TCU-Plenário, para que se abstivesse de utilizar os custos médios gerenciais do DNIT como base de cálculo para os valores de investimentos a serem incluídos nos contratos de concessão de rodovias federais, bem como para investimentos já previstos no Plano de Exploração da Rodovia (PER), em atendimento ao art. 9º, §§ 2º e 4º e art. 10 da Lei 8.987/1995.

287. A constatação da exigência aprovada pelo responsável da prévia apresentação dos projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km configura ***contradição insanável da argumentação*** *do responsável, inclusive, quanto aos demais investimentos questionados nos autos, o que permite concluir pela rejeição das justificativas apresentadas.*

288. Por fim, cabe explicitar a constatação, de modo a dirimir qualquer dúvida quanto à conduta irregular dos dirigentes da ANTT, do descumprimento arbitrário dos próprios termos definidos para a alteração do contrato de concessão na autorização para as modificações precoces impugnadas nestes autos.

289. Conforme estabelecido nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato (peça 2, páginas 23 e 47), o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, em caso de assunção pela Concessionária de obras originalmente atribuídas ao DNIT e não executadas, deverá ser realizado por meio de:

10.5.2. Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.
22.3.1 (...)
(ii) pagamento à Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal.

290. Ressalte-se que a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato está sujeita aos critérios e princípios estabelecidos no contrato, em particular, no que se refere à vedação da alteração da alocação de riscos originalmente prevista e quanto à adequação da forma de recomposição que dependerá do evento ensejador do desequilíbrio, conforme estabelecido nas cláusulas 22.4.1 e 22.4.2 do contrato de concessão (peça 2, p. 48).

291. Em outras palavras, os encargos adicionais assumidos pela Concessionária deveriam ser integralmente custeados pelo Poder Público, por meio de aporte de recursos, de modo a impedir o repasse desses custos aos usuários. Ressalte-se que tais despesas já estavam previamente atribuídas ao erário, nos termos dos contratos administrativos firmados pelo DNIT.

292. Ao descumprir, de forma injustificável, as cláusulas contratuais da concessão, o responsável não apenas afrontou o pacto firmado, como também violou gravemente dever legal que lhe é expressamente atribuído: o de assegurar a harmonização dos interesses do poder público, das concessionárias e, sobretudo, dos usuários, conforme impõe o art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001. No presente caso, essa baliza legal foi flagrantemente desconsiderada, uma vez que os usuários — parte mais vulnerável dessa relação — foram onerados com o repasse de custos adicionais à concessionária, decorrentes exclusivamente da omissão e ineficiência do poder concedente. Trata-se de uma inversão inaceitável da lógica regulatória e contratual, que subverte a finalidade precípua da concessão de serviço público

293. Com respeito à inclusão de novos investimentos que alteraram substancialmente os valores das tarifas e indicariam um possível desvirtuamento da licitação, a alegação de que as limitações impostas pela Lei 8.666/1993 não se aplicariam aos contratos de concessão e que a definição pela atuação compartilhada dos trechos da rodovia, parte pelo DNIT, parte pela concessionária, seria feita pelo Ministério dos Transportes, como parte de política pública, e não pela ANTT, não se tratando de ação regulatória na gestão de contratos de concessão, não merecem prosperar em função do reconhecimento pela própria agência de que haveria alteração substancial dos valores das tarifas, caso todos os investimentos fossem efetivamente implementados, condição que se fosse publicizada antes da realização do leilão afetaria a concorrência entre as participantes que, mesmo sem essa informação, proporcionou tarifas médias inferiores aos dos outros lotes licitados no âmbito do PIL. Destaca-se, novamente, que a condição estabelecida na licitação era de reequilíbrio via aporte, jamais via aumento tarifário

294. De qualquer modo, qualquer decisão da ANTT relacionada à inclusão de investimentos previstos ou não no edital da concessão deve, obrigatoriamente, ser pautada pela observância do princípio da modicidade tarifária, ainda que o Ministério dos Transportes se manifeste favoravelmente.

295. Ressalte-se que, a decisão de assunção pela concessionária dessas obras previstas no apêndice D do PER, embora prevista nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital n. 003/2013 - Parte VII, se deu antes mesmo do início da cobrança da taxa de pedágio no trecho concedido, constatação que reforça a hipótese de desvirtuamento da licitação.

296. Em relação à afirmação de que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem

o processo administrativo, imputando-se aos pareceristas a responsabilidade pelas decisões adotadas, não procede a justificativa apresentada, tendo em vista que, segundo o Regimento Interno, a competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais é exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. Bem como que não competia à titular da SUINF e tão pouco ao titular da GEINV, a decisão referente a decisões administrativas tão relevantes. Cabendo, de fato, à área técnica, apenas analisar as propostas apresentadas pela Concessionária - em atendimento a solicitação do próprio Colegiado e em cumprimento às competências regimentais – bem como alertar às instâncias superiores sobre as possíveis decisões a serem adotadas, no contexto de urgência que se apresentava o problema à época.

297. Ao abordar a função reguladora da ANTT, importa detalhar que, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), é exercida com discricionariedade técnica, própria das agências reguladoras, que lhes confere a capacidade de tomar decisões especializadas em defesa do interesse público, com base em conhecimento técnico específico. Os diretores das agências são indicados pelo Executivo e aprovados pelo Senado, devendo possuir competência técnica para o exercício dessa função.

298. O TCU reconhece que o controle exercido sobre as agências reguladoras é de 'segunda ordem', respeitando os limites da discricionariedade técnica. O Tribunal não substitui o juízo técnico das agências, mas pode intervir quando houver violação do ordenamento jurídico, como em casos de desvio de finalidade, incompetência ou ausência de motivo determinante. Quando os atos discricionários são motivados e alinhados ao interesse público, o TCU se limita a recomendar providências, sem suprir a autonomia técnica das agências (Acórdãos 602/2008-Plenário, 2.138/2007-Plenário, 644/2016-Plenário).

299. A atuação regulatória busca o equilíbrio técnico, considerando custos e benefícios de intervenções estatais, pautada pelos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e modicidade tarifária, conforme a Administração Pública. As decisões devem ser tomadas com base em critérios objetivos e técnicos (Acórdãos 3.251/2020-Plenário, 1.077/2015-Plenário).

300. No caso em questão, o Tribunal deve intervir no âmbito de sua competência constitucional para corrigir atos que violam o ordenamento jurídico, conforme estabelecido nos Acórdãos 1.166/2019-Plenário e 602/2008-Plenário.

301. É nesse contexto que a presente representação se insere, com objetivo analisar a legalidade das alterações contratuais no contrato de concessão, que incluem novos investimentos, conforme o art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995.

302. No que se refere ao reequilíbrio contratual, o responsável alega que as comparações feitas pela SeinfraRodovia para justificar a superavaliação dos investimentos são inadequadas, em desacordo com os dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis, como o Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que exige a adoção da metodologia da Resolução ANTT 3.651/2011 para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

303. Ocorre que, a Resolução ANTT 3.651/2011 exige a apresentação de orçamento baseado no Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), e ajustes no orçamento, se necessários, devem ser feitos de acordo com o fluxo de caixa da obra. Não havendo previsão para utilização de Custos Médios Gerenciais (CMG) ou outra métrica no lugar da análise de orçamentos executivos, conforme a Resolução ANTT 1.187/2005.

304. O questionamento do responsável a respeito da referência a decisões exaradas por este Tribunal após a data de ocorrência dos atos impugnados, não é capaz de invalidar os fundamentos adotados pela unidade técnica, posto que tais decisões são apoiadas exclusivamente na legislação em vigência à época dos fatos, caso do entendimento de que utilização do CMG do DNIT foi expressamente considerada inaplicável, conforme o Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário, que determinou à ANTT a abstenção de seu uso como base de cálculo para investimentos em rodovias

federais, como previsto no Plano de Exploração da Rodovia (PER), conforme os arts. 9º e 10 da Lei 8.987/1995.

305. Não há coerência em defender como adequado o uso do CMG, que considera projetos fictícios e não relacionados com o projeto em questão e com preços de outro estado (Minas Gerais) e em desacordo com as regras do contrato e dos normativos da Agência, e ao mesmo tempo argumentar ser inadequado o uso de projeto executivo elaborado para a realização de obra da mesma natureza (embora não idêntica), como é o caso do projeto do Dnit, ou do Fator D, cujo cálculo decorre dos preços utilizados no EVTEA para obras previstas no mesmo projeto e com as mesmas características técnicas da obra avaliada. Entre as três opções – CMG, projeto do Dnit e Fator D – o CMG é o que menos tem relação com a obra que se pretende avaliar.

306. Por outro lado, a apuração do exato valor de mercado da obra fica prejudicado em razão da ausência do projeto executivo causada pela irregularidade de inserção de obrigação sem projeto executivo. Nesse caso, estimativas a partir de outras fontes são não somente possíveis, mas necessárias. Veja-se que o objetivo não é imputar débito a responsável, mas concluir pela existência ou não de sobreavaliação do valor. A precisão é desnecessária, bastando haver indícios suficientes para se concluir que o preço adotado pelo gestor – lembre-se, fundamentado em metodologia inadequada – é superior ao que seria o decorrente da metodologia adequada.

307. O responsável faz menção à ausência de dano ao Erário e aos usuários, entretanto, ignora os efeitos práticos dessas decisões, em particular, quanto ao inobservância do princípio da modicidade tarifária, caracterizada pelo descumprimento de cláusulas contratuais, os responsáveis violaram os termos estabelecidos para alteração do contrato de concessão, especificamente nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1(ii), que estabelecem que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser realizado por meio de aporte do Poder Público em caso de assunção de obras pelo concessionário, com o objetivo de evitar repasse de custos aos usuários.

308. Ao descumprir as cláusulas contratuais, não apenas violou o pacto firmado, mas também infringiu seu dever legal de harmonizar os interesses públicos, das concessionárias e dos usuários, conforme o art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001.

309. O responsável questiona a eventual aplicação de sanção citando o Decreto 9.830/2019, § 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.' e a declaração do Voto do Ministro-Relator, no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário – ''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.'

310. Afirma que não há que se falar em dolo ou culpa, nem tão pouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da ANTT, indo ao encontro do interesse público com relação ao contrato de concessão em apreço.

311. Ao contrário do que argumenta o responsável, nas decisões em análise, não restou refutado o fato de que da análise minuciosa das Notas Técnicas n. 30/ 2014/GEINV/SUINF (peça 8), n. 36/2015/GEINV/SUINF (peça 21), n. 37/2015/GEIV/SUINF (peça 22), n. 38/2015/GEINV/SUINF (peça 23) e n. 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4), é possível constatar que, para definição dos valores das obras a serem incluídas no PER, ***o entendimento da área técnica era o da necessidade de apresentação dos projetos executivos e orçamentos****, tendo em vista o disposto na Resolução ANTT 1.187/2005. Em todas essas notas técnicas,* ***há menção expressa ao dispositivo****.*

312. Não havendo dúvidas quanto à capacidade de leitura do responsável, é possível concluir que as decisões pelo descumprimento da referida norma, assim como pelo cumprimento, caso da exigência de projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km, foram tomadas

conscientemente e de maneira contraditória em relação à dispensa dos referidos projetos para os outros investimentos questionados.

Conclusão

313. Da análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por acatar as relativas:

313.1. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

313.2. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

*313.3. Ao desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, **caput**, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70); e*

313.4. À inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

314. Com base na análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por rejeitar as relativas:

314.1. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e

314.2. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

315. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relacionadas a inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); acatar as demais razões de justificativa e aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

***Razões de justificativa apresentadas por Sérgio de Assis Lobo, Diretor da ANTT** (peça 171/267)*

316. Em relação à necessidade de apresentação de projeto executivo e planilha orçamentária analítica, o responsável argumenta que se deve levar em consideração a natureza das obras que foram objeto de reequilíbrio, a saber, obras de recuperação da rodovia.

317. Nas obras públicas regidas pela Lei 8.666/1993, medidas por custo unitário, método de contratação adotado na maior parte dos casos pelo DNIT, as empresas executoras são remuneradas à medida que realizam os serviços previstos em projeto. Nesse sistema, o Poder Concedente definiria as soluções de engenharia que serão executadas, sem transferir ao executor a responsabilidade pela manutenção do nível de serviço da rodovia.

318. Em um contrato de concessão, a concessionária é avaliada por meio de parâmetros de desempenho preestabelecidos para todo o prazo de concessão, nesse caso, 30 anos. Cabe ao Poder Concedente definir o nível de serviço que deseja para a rodovia, e exigir da concessionária o seu atendimento, independente da solução de engenharia adotada.

319. Por isso, coloca-se em discussão até que ponto a exigência de um projeto executivo de recuperação da rodovia para fins orçamentários deve ser tratada como obrigatória, visto que a escolha da solução de engenharia é de responsabilidade da concessionária (peça 267, p. 4).

320. Da mesma maneira, o responsável afirma que interpretação análoga poderia ser extraída da análise do art. 27 da Resolução ANTT 1.187/2005, ao estabelecer em seu art. 27- 'Salvo quanto ao disposto nos artigos 10, 13 e 20, os preceitos desta Resolução não se aplicam às intervenções de monitoração, conservação e manutenção, de caráter periódico ou rotineiro, que independam de projeto executivo', a despeito do dispositivo da Resolução tratar de obras de caráter periódico ou rotineiro, seria possível estender o entendimento para as intervenções de recuperação que busquem o atendimento de parâmetros de desempenho monitorados periodicamente, como é o caso do pavimento rodoviário de uma concessão (peça 267, p. 4).

321. Afirma que foi, portanto, em atendimento às políticas públicas definidas pelo Ministério dos Transporte, bem como na urgência da realização dos serviços de recuperação dos Trecho DNIT - 108,2 km e 174,1 km - e no entendimento de que os CMG são aplicáveis em contratos de concessão, nos termos das notas técnicas 030/2014/GEINV/SUINF (trecho 2,3 km); 036/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Sorriso), 037/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Nova Mutum); 038/2015/GEINV/SUINF (travessia urbana de Rondonópolis); 041/2015/GEINV/SUINF (trechos 108,2 km e 174,1 km), que o peticionante, como Diretor da ANTT, justamente com o Colegiado da Agência, aprovou a Resolução ANTT 4.811, de 26/82015.

322. De modo a fortalecer seu argumento, com respeito ao Parecer Técnico n. 306/2015/GEPRO/SUINF, de 11/8/2015, o responsável destaca o subitem 14 - 'Desta forma e considerando que a CRO irá executar, ao mínimo, a estrutura prevista no projeto existente, verifica-se solidez na adoção do CMG, em seu limite superior.' (peça 267, p.6).

323. Informa que que os investimentos referentes aos serviços de duplicação do trecho de 108,2 km, embora tenham sido, a priori, precificados via CMG, inicialmente não impactaram a tarifa de pedágio, pois não foram atendidas as condicionantes estabelecidas no art. 6 da Resolução ANTT n. 4.811/2015, dentre elas, a apresentação do respectivo projeto executivo e orçamento.

324. Quanto às intervenções incluídas no trecho de 174,1 km, afirma que se aproximam muito mais de uma 'recuperação funcional' do trecho do que de conservação rotineira da rodovia, conforme sugeriu a instrução técnica da SeinfraRodovia. Assim, quanto à necessidade de apresentação de projeto, as ações da concessionária serão avaliadas por meio da aferição dos parâmetros de desempenho do trecho, e não pela execução física das obras. Desta forma, entende-se que a precificação paramétrica por meio do CMG atende ao objetivo proposto, tendo em vista que preserva as premissas de risco do projeto, bem como se verifica compatibilidade entre as soluções-tipo apresentadas pela concessionária e as disponíveis na base do DNIT.

325. Quanto à superestimativa dos novos investimentos relacionada à adoção do CMG em lugar da análise dos projetos executivos requerida pelos normativos em vigor, fazendo menção ao Memorando n. 226/2017/SUINF (peça 55), informa que, em que pese a utilização de soluções-tipo para definição das faixas de preço, observa-se que os CMG são elaborados com base em valores atualizados de mercado, obtidos de fontes oficiais de preços (Índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias-Pavimentação, divulgado pela FGV, valores atualizados do SICRO 2/Base:

Sudeste/Minas Gerais e, no caso de materiais betuminosos, nos valores divulgados pela ANP), em consonância ao conceito que a Resolução ANTT n. 3.651/2011 trouxe às concessões de rodovias.

326. Além disso, o responsável rebate os parâmetros adotados pela unidade técnica alegando que nem o referencial do Edital do DNIT para o mesmo objeto, nem a aplicação do Fator 'D' previsto no Contrato da Concessão e, nem mesmo, os resultados dos Estudos de Viabilidade da concessão poderiam ser utilizados para efeito de comparação. Assim, as bases de comparação utilizadas pela equipe técnica da SeinfraRodovia, para justificar a alegada superavaliação dos investimentos, estão desalinhadas frente aos dispositivos contratuais e regulatórios aplicáveis à questão, inclusive ao Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, que balizou a atuação da ANTT (peça 267, p. 13).

327. Especificamente, em relação ao Acórdão mencionado, cabe explicitar o contexto à época, no caso concreto em análise, se tratava de contratos de concessão firmados por volta de 1995, com cerca de 16 anos em execução, sendo pacífico o desequilíbrio econômico-financeiro, a propósito do qual a representante consigna que: 'houve expressivas mudanças nos cenários econômicos desde a época em que foram assinados os contratos da 1ª Etapa do Procrofe. Entre as 'forças' atuantes no mercado, o 'custo de capital' marcadamente sofreu redução'.

328. Cabe transcrever o contido no Voto que fundamentou a referida Decisão:

A propósito, na mesma linha de argumentação do TCU, a recente edição da Resolução ANTT 3.651, de 7/4/2011, que trata da metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, em decorrência de investimentos e serviços não constantes originalmente do contrato de concessão.

Esta norma estabelece o fluxo de caixa marginal, decorrente das novas obras, derivadas dos novos termos aditivos, com remuneração hoje em torno de 7%, apartada do fluxo de caixa original, cuja remuneração é aquela originalmente prevista no contrato, de 16 a 24%. A norma prevê, portanto, fluxo de caixa específico para o evento que desequilibrou o contrato.

O estabelecimento desta norma pela ANTT implica o reconhecimento, pela agência reguladora, do absoluto desequilíbrio existente nos contratos de concessão no Brasil.

329. É possível concluir que a mencionada decisão trata de caso concreto relacionado às distorções decorrentes do modelo das concessões adotado à época e às alterações dos cenários econômicos, o que em nada se assemelha, à concessão em questão, visto que, desde a assinatura do contrato da concessão, 12/3/2014 (peça 2, p. 4) e a assinatura da Resolução n. 4.407, de 11/9/2014, se passaram somente seis meses.

330. Em relação à inclusão de novos investimentos que alteraram substancialmente os valores das tarifas e indicariam um possível desvirtuamento da licitação, a agência alega que as limitações impostas pela Lei 8.666/1993 não se aplicam aos contratos de concessão. Nesse caso, a definição pela atuação compartilhada dos trechos da rodovia, parte pelo DNIT, parte pela concessionária, seria feita pelo Ministério dos Transportes, como parte de política pública, e não pela ANTT, não se tratando de ação regulatória na gestão de contratos de concessão.

331. A hipótese de que as obras listadas no apêndice D do PER (peça 1), de responsabilidade do DNIT à época da licitação, possam ser executadas pela concessionária está expressa nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital n. 003/2013 - Parte VII (peça 2, p. 23), evidenciando que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes, de modo que não há o que se falar em fragilização do processo licitatório:

10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.

10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

332. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 2,3 km, promovida pela Resolução ANTT n. 4.407/2014, tais investimentos foram excluídos pela Resolução ANTT n. 5.411, de 31 de agosto de 2017 (peça 256).

333. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108 km, promovida pela Resolução ANTT n. 4.811/2015, tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. De fato, a ANTT suspendeu o incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, de modo que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257).

334. O responsável afirma que na seara do Direito Administrativo a responsabilidade será sempre subjetiva como parâmetro de responsabilização do agente público que causar danos, citando o Acórdão 67/2003-TCU-Segunda Câmara.

335. Alega, ainda, que o Tribunal firmou entendimento de que a mera existência de um fato apontado como irregular não leva necessariamente à punição do gestor:

Acórdão 247/2002-TCU-Plenário

'6. A Simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e irregularidade e a culpabilidade.'

Acórdão 2812/2011-TCU-Plenário

'20. Assim, não havendo conduta ilícita, não há como se responsabilizar o agente pelo dano ocorrido.

336. Citando o Decreto 9.830/2019, § 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', o responsável afirma que não há que se falar em dolo ou culpa, nem tão pouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da agência, agindo, assim, com base em suas atribuições, nos termos do regimento interno da ANTT.

337. Conclui que restou demonstrada a lisura dos procedimentos adotados que que agiu no estrito âmbito de sua competência, com a costumeira responsabilidade técnica e em prol do interesse público.

Análise das razões de justificativa

338. A afirmação de que as notas técnicas concluíram que os Custos Médios Gerenciais do DNIT são aplicáveis em contratos de concessões não encontra respaldo na realidade. Visto que, em nenhuma das notas técnicas, há tal afirmação devidamente fundamentada. Ao contrário, há em todas elas referência à exigência da apresentação prévia dos projetos executivos, prevista no art. 14 da Resolução ANTT 1.187/2005. O que consta das notas técnicas é apenas um parágrafo – 'No entanto, caso seja de interesse da Diretoria da ANTT a autorização imediata das obras, em decorrência da solicitação do Ministério dos Transportes para inclusão dessas obras no Contrato de Concessão da BR-163/MT, da caracterização do atendimento ao interesse público desenhada para este caso, poderá ser utilizada a estimativa apresentada pela GEPRO considerando os CMG', que não apresenta qualquer fundamentação legal e jurídica (peça 8, p. 7; peça 4, p. 27; peça 21, p. 7; peça 22, p. 7; peça 23, p. 6).

339. Em sua justificativa o responsável apresenta tese inovadora quanto à real necessidade da apresentação de projeto executivo para execução de obras no caso de concessões rodoviárias partindo da premissa de que a concessionária é avaliada por meio de parâmetros de desempenho preestabelecidos para todo o prazo de concessão, cabendo ao Poder Concedente definir o nível de serviço que deseja para a rodovia, e exigir da concessionária o seu atendimento, independente da solução de engenharia adotada. Argumenta que a análise do projeto executivo apresentado nos moldes da Lei 8.666/1993 implicaria no questionamento das soluções técnicas propostas pela concessionária que, no limite, o Poder Concedente passaria a assumir o risco das

soluções propostas, dando margem para pleitos futuros de reequilíbrio contratual, de modo análogo ao que ocorre nas contratações pelo DNIT.

340. Ocorre que, a adoção da metodologia da Resolução ANTT 3.651/2011 para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro define justamente a apresentação de orçamento elaborado com base na composição de custos do Sistema de Custos Rodoviários - SICRO e que, eventuais ajustes no orçamento, decorrentes de diferenças entre o projeto básico e o projeto executivo, desde que aprovadas pela ANTT, devem ser feitos no fluxo de caixa no qual a obra estiver prevista, conforme disposições acrescentadas pela Resolução 4.339/2014/DG/ANTT/MT, não havendo qualquer previsão para a utilização do CMG ou qualquer outra métrica em substituição à devida análise de orçamentos com base em projetos executivos, conforme dispõe a Resolução ANTT 1.187/2005, quer as obras se refiram a conservação, recuperação/restauração ou implantação de rodovias federais.

341. Com respeito ao Parecer Técnico n. 306/2015/GEPRO/SUINF, de 11/8/2015, o responsável destaca o subitem 14 – 'Desta forma e considerando que a CRO irá executar, ao mínimo, a estrutura prevista no projeto existente, verifica-se solidez na adoção do CMG, em seu limite superior.' (peça 267, p.6), como se a conclusão do parecer fosse pela conformidade da adoção do CMG. Entretanto, não procede a afirmação do responsável diante do contido na conclusão do referido parecer: 'Ante o exposto, informo o conhecimento da solicitação interposta pela Concessionária Rota do Oeste S/A - CRO, firmado por seu representante legal, ***não se caracteriza ao necessário para o atendimento a Resolução 1.187/2005****. Portanto procedeu-se a avaliação dos conceitos da orçamentação paramétrica apresentada pela Concessionária e encaminhada pela GEINV.' (peça 201, p.9)*

342. De modo que, quanto à inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); a justificativa ***não pode ser acatada****, já que apresenta contradição insuperável, pois é da análise do projeto executivo em confronto com os orçamentos detalhados que a agência verificará se a proposta da concessionária possui os elementos considerados necessários para atingir os níveis de serviço exigido para rodovia concedida e se os valores dos itens de serviço apresentados não extrapolam os previstos no Programa de Exploração, conforme dispõe o § 1º do art. 14 da Resolução n. 1.187, de 9 de novembro de 2005.*

343. Merece destaque o fato de que a Resolução ANTT 6.000, de 1º de dezembro de 2022, que revogou a Resolução ANTT 1.187, de 9 de novembro de 2005, há um capítulo dedicado exclusivamente a Estudos, Projetos e Orçamentos de Engenharia, onde consta expressamente a exigência da apresentação de projetos executivos.

344. A tentativa de estender a regra do art. 27 – 'Salvo quanto ao disposto nos artigos 10, 13 e 20, os preceitos desta Resolução não se aplicam às intervenções de monitoração, conservação e manutenção, de caráter periódico ou rotineiro, que independam de projeto executivo.', equiparando serviços de recuperação a serviços de conservação de pavimento ***também não pode ser acatada*** *diante da amplitude dos serviços compreendidos em obras de 'Recuperação de pavimento'. De acordo com os conceitos definidos pelo DNIT, no Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos, de 2006, o termo 'Recuperação do Pavimento' deve ser entendido como 'Recuperação dos Atributos Funcionais e Estruturais do Pavimento', não se confundindo com a definição de 'Conservação Rodoviária' que é o conjunto de operações rotineiras, periódicas e de emergência desenvolvido com o objetivo de preservar as características técnicas e físico-operacionais do sistema rodoviário e das instalações físicas, dentro dos padrões de serviço pré-estabelecidos.*

345. Nesse sentido, prevalece o entendimento de que tal processo de Recuperação se materializa através da execução de intervenções físicas na Rodovia – intituladas de Restauração do Pavimento e/ou Reabilitação do Pavimento.

346. O termo 'Reabilitação do Pavimento', quando referido a um trecho, deve ser entendido como a Recuperação de um Pavimento que, como decorrência do alto grau de deterioração alcançado, perdeu a sua habilitação e quando referido a um segmento homogêneo, deve guardar correspondência com as soluções que envolvem a Reconstrução do Pavimento. O termo 'Restauração do Pavimento', quando referido a um segmento homogêneo, deve guardar correspondência com as soluções que envolvem o Recapeamento do Pavimento.

347. Quanto à superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); o responsável não apresentou dados que comprovem que a adoção do CMG do DNIT para estimativa do custo das respectivas obras, em lugar da efetiva análise dos projetos executivos e correspondentes orçamentos a serem apresentados pela concessionária, conforme preconiza o art. 14 da Resolução ANTT 1.187/2005, não resultou em superestimativa dos novos investimentos apontada pela equipe de fiscalização.

348. Por outro lado, a apuração do exato valor de mercado da obra fica prejudicado em razão da ausência do projeto executivo causada pela irregularidade de inserção de obrigação sem projeto executivo. Nesse caso, estimativas a partir de outras fontes são não somente possíveis, mas necessárias. Veja-se que o objetivo não é imputar débito a responsável, mas concluir pela existência ou não de sobreavaliação do valor. A precisão é desnecessária, bastando haver indícios suficientes para se concluir que o preço adotado pelo gestor – lembre-se, fundamentado em metodologia inadequada – é superior ao que seria o decorrente da metodologia adequada.

349. Por exemplo, a comparação é da ordem de grandeza de mais de 2 vezes entre o valor licitado pelo Dnit (R$ 410.545.000,00, mai/2014) e o valor incluído no contrato por meio de metodologia inadequada (R$ 819.532.282,11, mar/2012) para obras de duplicação e restauração do 'Trecho 108,2 km'.

350. No caso específico da inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, tais investimentos foram acertadamente condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Razão pela qual, a ANTT suspendeu o incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, de modo que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257).

351. Dessa maneira, podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação a todos os indícios de irregularidades relacionadas à duplicação do trecho de 108,2 km, inclusive ao desvirtuamento de licitação.

352. Com respeito à inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), embora o responsável não tenha apresentado suas razões de justificativa, há a informação de que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação.

353. Em face do ocorrido, a ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução 5.411/2017 (peça 70), que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (peça 62, p. 11-15). Tal constatação permite considerar acatadas as razões de justificativa.

Conclusão

354. Da análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por acatar as relativas:

354.1. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

354.2. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

*354.3. Ao desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, **caput**, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70); e*

354.4. À inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

355. Com base na análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por rejeitar as relativas:

355.1. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e

355.2. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

356. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relacionadas a inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); acatar as demais razões de justificativa e aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

***Razões de justificativa apresentadas por Marcelo Vinaud Prado, Diretor da ANTT** (peça 172)*

357. Quanto à necessidade de apresentação de projeto, o responsável afirma que as ações da concessionária serão avaliadas por meio da aferição dos parâmetros de desempenho do trecho, e não pela execução física das obras. Desta forma, entende que a precificação paramétrica por meio do CMG atende ao objetivo proposto, tendo em vista que preserva as premissas de risco do projeto, bem como se verifica compatibilidade entre as soluções-tipo apresentadas pela concessionária e as disponíveis na base do DNIT.

358. Além disso, conforme exposto nas Notas Técnicas que trataram da questão, afirma que a documentação apresentada pela concessionária retratando a situação das travessias urbanas à época foi devidamente analisada e convalidada pela equipe de fiscalização de campo da ANTT. Tais informações serviram de base para a subsequente análise técnica por parte da GEPRO e, consequentemente, definição dos valores das obras. Restando evidenciado que as ações empreendidas pela ANTT para a precificação das novas obras e consequente reequilíbrio contratual estão alinhados com o contexto atual da gestão de contratos de concessão e das práticas regulatórias do setor a época dos fatos.

359. Quanto à superestimativa de investimentos, o responsável informa que, para fins de comparação do valor das obras inseridas nos trechos de 108,2 km e 174,1 km da BR-163/MT, o chamado Trecho DNIT, a equipe de auditoria faz referência ao Edital RDC 111/2015-11, que tratou da contratação, pelo DNIT, de obras de restauração, duplicação, entre outras melhorias, no trecho de 108,2 km da BR-163/MT, naquela ocasião dividido em dois lotes: A e B.

360. Sobre esse processo de contratação, pondera que a própria Superintendência Regional do DNIT no estado do Mato Grosso (SR-DNIT/MT), por meio do Memorando n. 521/2015-SR/MT-DNIT, de 11/06/2015 (doc. 6), informou à época que: 'Já foram efetuadas por esta Autarquia, sem sucesso, duas licitações consecutivas para a contratação desse objeto. Atualmente encontra-se em análise os documentos pertinentes à fase de habilitação a terceira licitação, subdividida em dois lotes (Edital RDC 111/2015-11). Estima-se a conclusão dos procedimentos licitatórios para a segunda quinzena do mês de junho de 2015.'.

361. Sendo assim, não obstante posteriormente terem havido interessados pela execução dos serviços, no momento da análise da proposta de alteração contratual não era possível afirmar que a terceira tentativa de licitação não seria deserta. Mesmo que houvesse licitantes interessadas, não era possível afirmar que as empresas atenderiam às condições para habilitação.

362. Conclui que, do histórico do processo licitatório que, mesmo com a habilitação dos consórcios vencedores, não houve adjudicação e nem homologação dos vencedores. Dessa forma, não é possível afirmar que o preço ofertado seria exequível a ponto de se garantir que aquele é, de fato, o valor final a ser aplicado nos serviços.

363. Afirma que, não obstante se tratar do mesmo objeto, considerando todas as especificidades da contratação da obra pública pelo DNIT frente à execução pela concessionária, entende que a comparação direta de valores não é cabível da forma proposta pela SeinfraRodovia. Nem mesmo, a aplicação do Fator 'D' previsto no Contrato da Concessão ou, os resultados dos Estudos de Viabilidade da concessão poderiam ser utilizados para efeito de comparação.

364. Alega que o ato praticado, consubstanciado na aprovação da Resolução 4.811/2015, teve como subsídio as considerações formuladas pela GEINV/SUINF nas citadas Notas Técnicas, cujos conteúdos decorrem de uma análise criteriosa da matéria aqui discutida, não havendo que se falar em irregularidades praticadas pelo gestor.

365. Quanto ao desvirtuamento da licitação, informa que a hipótese de que as obras listadas no apêndice D do PER (peça 1), de responsabilidade do DNIT à época da licitação, possam ser executadas pela concessionária está expressa nas cláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato de Concessão - Edital 003/2013 - Parte VII (peça 2, p. 23), evidenciando que a possibilidade de que a concessionária fosse instada a executar as obras listadas no Apêndice D já era conhecida desde a fase licitatória, por todos os licitantes, de modo que não há o que se falar em fragilização do processo licitatório:

10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.

10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.

366. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 2,3 km, promovida pela Resolução ANTT n. 4.407/2014, tais investimentos foram excluídos pela Resolução ANTT 5.411, de 31 de agosto de 2017 (peça 256).

367. Quanto à inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. De fato, a ANTT suspendeu o incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, de modo que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257).

368. Com efeito, afirma que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem o processo administrativo. À época da edição do ato objeto de questionamento, vigia a Resolução ANTT 3.000/2009, que aprovou o Regimento Interno da ANTT. O seu artigo 10 determinava que as decisões da Diretoria Colegiada seriam tomadas pelo voto da maioria absoluta de membros, bem como decidir sobre as matérias de competência da Agência.

369. Assim, afirma que o ato questionado foi exercido em regime colegiado, seguindo as diretrizes e regras objetivamente definidas no Regimento Interno da ANTT, nos limites das competências atribuídas ao gestor. A conduta da representada não tendo extrapolado as competências regimentais nem tangenciado qualquer dispositivo relacionado ao procedimento a ser adotado para a apreciação e votação pela diretoria colegiada.

370. O responsável afirma que na seara do Direito Administrativo a responsabilidade será sempre subjetiva como parâmetro de responsabilização do agente público que causar danos, citando os Acórdãos 67/2003-TCU-Segunda Câmara e 249/2010-TCU-Plenário

371. Alega, ainda, que o Tribunal firmou entendimento de que a mera existência de um fato apontado como irregular não leva necessariamente à punição do gestor:

Acórdão 247/2002-TCU-Plenário

'6. A Simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e irregularidade e a culpabilidade.'

Acórdão 2812/2011-TCU-Plenário

'20. Assim, não havendo conduta ilícita, não há como se responsabilizar o agente pelo dano ocorrido.

372. Citando o Decreto 9.830/2019, § 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', o responsável afirma que não há que se falar em dolo ou culpa, nem tão pouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da agência, agindo, assim, com base em suas atribuições, nos termos do regimento interno da ANTT.

373. Conclui que restou demonstrada a lisura dos procedimentos adotados que que agiu no estrito âmbito de sua competência, com a costumeira responsabilidade técnica e em prol do interesse público.

374. O responsável faz menção à ausência de dano ao Erário e aos usuários, diante do fato do reequilíbrio aprovado pela ANTT não ter envolvido nenhum tipo de aporte por parte do Poder Concedente.

375. Por fim, afirma que nessa manifestação foram rebatidos todos os argumentos que ensejaram a oitiva, restando demonstrada a lisura dos procedimentos adotados pelo representado, o qual agiu no estrito âmbito de suas competências, com a costumeira responsabilidade técnica e em prol do interesse público, em especial:

a) o representado exerceu suas funções de forma zelosa, buscando informações necessárias e tendo as analisado adequadamente. Além disso, sua decisão foi pautada em razões técnicas e jurídicas devidamente fornecidas palas áreas competentes da ANTT;

b) para que o representado possa ser punido por suas decisões ou opiniões técnicas, é necessário a comprovação de que tenha cometido erro grosseiro ou agido com culpa ou dolosamente, o que claramente não ocorreu no presente caso. Diante disso, estando plenamente justificados os atos realizados pelo representado, requer que seja afastada qualquer responsabilidade pelos fatos que lhe foram imputados.

376. Diante disso, estando plenamente justificados os atos realizados pelo representado, requer que seja afastada qualquer responsabilidade pelos fatos que lhe foram imputados.

Análise das razões de justificativa

377. Em sua justificativa o responsável afirma que as ações da concessionária serão avaliadas por meio da aferição dos parâmetros de desempenho do trecho, e não pela execução física das obras. Desta forma, entende que a precificação paramétrica por meio do CMG atende ao objetivo proposto, tendo em vista que preserva as premissas de risco do projeto, bem como se verifica compatibilidade entre as soluções-tipo apresentadas pela concessionária e as disponíveis na base do DNIT. Não apresentando qualquer justificativa plausível para a dispensa da apresentação prévia dos projetos executivos pela concessionária.

378. Deste modo, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não podem ser acatadas, quanto à inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

379. Merece destaque o fato de que a Resolução ANTT 6.000, de 1º de dezembro de 2022, que revogou a Resolução ANTT 1.187, de 9 de novembro de 2005, tem um capítulo dedicado exclusivamente a Estudos, Projetos e Orçamentos de Engenharia, onde consta expressamente a exigência da apresentação de projetos executivos.

380. No caso específico da inclusão dos investimentos relacionados à duplicação do trecho de 108,2 km, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, tais investimentos foram acertadamente condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Razão pela qual, a ANTT suspendeu o incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, de modo que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio (peça 257).

381. Dessa maneira, podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação a todas os indícios de irregularidades relacionadas à duplicação do trecho de 108,2 km, inclusive, a que se refere ao desvirtuamento de licitação.

382. Quanto à superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); o responsável não apresentou dados que comprovem que a adoção do CMG do DNIT para estimativa do custo das respectivas obras, em lugar da efetiva análise dos projetos executivos e correspondentes orçamentos a serem apresentados pela concessionária, conforme preconiza o art. 14 da Resolução ANTT 1.187/2005, não resultou em superestimativa dos novos investimentos identificada pela equipe de fiscalização.

383. Por outro lado, a apuração do exato valor de mercado da obra fica prejudicado em razão da ausência do projeto executivo causada pela irregularidade de inserção de obrigação sem

projeto executivo. Nesse caso, estimativas a partir de outras fontes são não somente possíveis, mas necessárias. Veja-se que o objetivo não é imputar débito a responsável, mas concluir pela existência ou não de sobreavaliação do valor. A precisão é desnecessária, bastando haver indícios suficientes para se concluir que o preço adotado pelo gestor – lembre-se, fundamentado em metodologia inadequada – é superior ao que seria o decorrente da metodologia adequada.

384. Por exemplo, a comparação é da ordem de grandeza de mais de 2 vezes entre o valor licitado pelo Dnit (R$ 410.545.000,00, mai/2014) e o valor incluído no contrato por meio de metodologia inadequada (R$ 819.532.282,11, mar/2012) para obras de duplicação e restauração do 'Trecho 108,2 km'.

385. Com respeito à inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), embora o responsável não tenha apresentado em suas razões de justificativa, há a informação de que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação.

386. Em face do ocorrido, a ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução n. 5.411/2017 (peça 70), que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (Peça 62, p. 11-15). Tal constatação permite considerar acatadas as razões de justificativa.

387. O responsável faz menção à ausência de dano ao Erário e aos usuários, entretanto, ignora os efeitos práticos dessas decisões, em particular, quanto ao inobservância do princípio da modicidade tarifária, caracterizada pelo descumprimento de cláusulas contratuais, os responsáveis violaram os termos estabelecidos para alteração do contrato de concessão, especificamente nas cláusulas 10.5.2 e 22.3.1(ii), que estabelecem que o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser realizado por meio de aporte do Poder Público em caso de assunção de obras pelo concessionário, com o objetivo de evitar repasse de custos aos usuários.

388. Ao descumprir as cláusulas contratuais, não apenas violou o pacto firmado, mas também infringiu seu dever legal de harmonizar os interesses públicos, das concessionárias e dos usuários, conforme o art. 20, inciso II, alínea b, da Lei 10.233/2001.

389. O responsável questiona a eventual aplicação de sanção citando o Decreto 9.830/2019, § 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.' e a declaração do Voto do Ministro-Relator, no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário – '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.'

390. Afirma que não há que se falar em dolo ou culpa, nem tão pouco de erro grosseiro na atuação da representada, eis que o seu ato foi embasado em pareceres técnicos e jurídicos oriundos das áreas competentes da ANTT, indo ao encontro do interesse público com relação ao contrato de concessão em apreço.

391. Em relação à afirmação de que há, no âmbito da ANTT, como em qualquer agência reguladora, uma segregação entre as funções técnicas e decisórias, de modo que, é ínsito ao sistema de distribuição de competências que àquele a quem compete decidir não detém o conhecimento técnico a respeito da matéria, motivo pelo qual louva-se dos pareceres técnico e jurídico que instruem o processo administrativo, imputando-se aos pareceristas a responsabilidade pelas decisões adotadas,

não procede a justificativa apresentada, tendo em vista que, segundo o Regimento Interno, a competência para aprovar a inclusão, exclusão e alteração de obrigações contratuais é exclusiva da Diretoria Colegiada, seja por meio de Revisões Extraordinárias e ou quinquenais, inclusive, compete somente ao Diretor-Geral, como representante da ANTT, a assinatura dos respectivos Termos Aditivos. Bem como que não competia à titular da SUINF e tão pouco ao titular da GEINV, a decisão referente a decisões administrativas tão relevantes. Cabendo, de fato, à área técnica, apenas analisar as propostas apresentadas pela Concessionária - em atendimento a solicitação do próprio Colegiado e em cumprimento às competências regimentais – bem como alertar às instâncias superiores sobre as possíveis decisões a serem adotadas, no contexto de urgência que se apresentava o problema à época.

392. Ao contrário do que argumenta o responsável, nas decisões em análise, é impossível refutar o fato de que da análise minuciosa das Notas Técnicas n. 30/ 2014/GEINV/SUINF (peça 8), n. 36/2015/GEINV/SUINF (peça 21), n. 37/2015/GEIV/SUINF (peça 22), n. 38/2015/GEINV/SUINF (peça 23) e n. 041/2015/GEINV/SUINF (peça 4), é possível constatar que, para definição dos valores das obras a serem incluídas no PER, o entendimento da área técnica era o da necessidade de apresentação dos projetos executivos e orçamentos, tendo em vista o disposto na Resolução ANTT 1.187/2005. Em todas essas notas técnicas, há menção expressa ao dispositivo.

393. Não havendo dúvidas quanto à capacidade de leitura do responsável, é possível concluir que as decisões pelo descumprimento da referida norma, assim como pelo cumprimento, caso da exigência de projetos executivos para a duplicação do trecho de 108,2 km, foram tomadas conscientemente e de maneira contraditória em relação à dispensa dos referidos projetos para os outros investimentos questionados.

Conclusão

394. Da análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por acatar as relativas:

394.1. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

395. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT), para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70);

395.1. Ao desvirtuamento da licitação (arts. 37, inciso XXI, e 175, caput, da Constituição Federal; art. 14 da Lei 8.987/1995; arts. 3º, 41, 55, inciso XI, 65 e 124 da Lei 8.666/1993) para o segmento 108,2 km (km 353,50 – 461,70); e

395.2. À inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

396. Com base na análise das razões de justificativa apresentadas, conclui-se por rejeitar as relativas:

397. À inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993, arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005, art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e

398. À superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia

urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

399. Diante do exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relacionadas a inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); acatar as demais razões de justificativa e aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ausência de razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT; Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT

400. Os citados responsáveis não apresentaram manifestação referente às irregularidades relacionadas aos trechos de 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), aprovados pela Resolução 4.811/2015.

401. A manifestação conjunta, constante da peça 251, diz respeito apenas ao segmento de 2,3 km (117,6 ao 119,9) aprovado pela Resolução ANTT 4.407/2014.

402. Por essa razão, quanto às irregularidades tratadas no subitem 67.3 do despacho do exmo. Relator (peça 88), os responsáveis Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos devem ser considerados revéis, ainda que para eles se aproveitem as conclusões decorrentes das análises das razões de justificativa apresentadas pelos seus pares.

403. Diante do exposto, propõe-se com relação aos indícios de irregularidades verificados nos investimentos aprovados pela Resolução ANTT 4.811/2015, os responsáveis Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT não apresentaram razões de justificativa individualizadas, configurando a revelia quanto às irregularidades relacionadas aos trechos de 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), conforme disposições do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, acatar as demais razões de justificativa e aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

404. Preliminarmente, com relação ao trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, foi possível concluir que as obras efetivamente executadas corresponderam a apenas 19,9% do valor previsto, enquanto, o correspondente acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado em 11/9/2014, pela Resolução ANTT 4.407/2014, foi cobrado dos usuários da rodovia até a sua exclusão pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017, data da entrada em vigor (subitens 114-120).

405. Tal constatação, que comprova inexecução contratual e o fornecimento de informações imprecisas pela concessionária, aponta para a necessidade de apuração por parte da ANTT se, além dos questionamentos iniciais quanto aos valores dos serviços praticados paras as obras do trecho sem a obrigatória apuração mediante orçamentos desenvolvidos com base em projetos executivos, os valores acumulados relativos ao acréscimo na TBP resultaram em ganhos indevidos para a concessionária.

406. Importante ressaltar que não há informação conclusiva prestada pela ANTT a respeito da apuração dos valores de mercado dos serviços a serem adotados como referência com base nos projetos executivos exigidos pela Resolução ANTT 1.187/2005.

407. De modo que, considera-se necessário propor expedição de determinação à ANTT para que promova a apuração do montante arrecadado pela concessionária no período compreendido entre o início da cobrança das taxas de pedágio até 6/7/2017, correspondente ao acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado pela Resolução ANTT 4.407/2014, em confronto com o valor de R$ 5.143.631,11, relativo à execução de 19,9% dos serviços previstos para o trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, conforme atestado pela fiscalização e ajustados ao orçamento elaborado com base nos projetos executivos exigidos pela Resolução ANTT 1.187/2005.

408. Da análise das manifestações da ANTT e da concessionária com relação à medida cautelar expedida por este Tribunal, concluiu-se por rejeitar as justificativas apresentadas, tornar sem efeito a determinação do subitem 76.1 do Despacho do Ministro-Relator (peça 88) em face da perda de objeto, e definitivas as demais determinações do referido despacho ratificadas pelo Acórdão 3.428/2020-TCU-Plenário e suspensas pelo Acórdão 1100/2023-TCU-Plenário, ante a constatação, nas revisões tarifárias anteriores, de investimentos a preços incertos e/ou oriundos de metodologia dissonante da prevista pela ANTT, pois caso haja superveniente descumprimento do TAC pela concessionária, aplicar-se-ão imediatamente os efeitos de tais determinações, momento em que caberá à agência recalcular a TBP praticada, considerando as questões tratadas nestes autos (subitens 47-88 e 100-113).

409. Com relação à emissão de pareceres técnicos quem embasaram a aprovação das Resoluções ANTT 4.407/2014 e 4.811/2015, o exame técnico (subitens 141-168) levou a conclusão por acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, em consonância com o entendimento firmado em precedentes deste Tribunal, no Acórdão 3193/2014-TCU-Plenário e do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF (STF).

410. Esses precedentes demonstram que a responsabilidade de pareceristas não é absoluta, mas está condicionada à existência de dolo, culpa ou erro grosseiro na emissão de pareceres que influenciem decisões administrativas. O TCU e o STF reconhecem que pareceres bem fundamentados e alinhados à doutrina e jurisprudência não devem resultar em responsabilização, mas, ao contrário, pareceres que induzam a irregularidades ou prejudiquem o erário podem atrair responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas.

411. Quanto aos indícios de irregularidades detectados nos investimentos aprovados pela Resolução ANTT 4.407/2014, o exame técnico (subitens 207-244) permitiu concluir pela rejeição das razões de justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento, Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretores da ANTT, relativas à insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999); inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT); relativos ao segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km), aprovados na Resolução ANTT 4.407, de 11/9/2014; e aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

412. Com relação aos indícios de irregularidades verificados nos investimentos aprovados pela Resolução ANTT 4.811/2015, os responsáveis Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT não apresentaram razões de justificativa individualizadas (subitens 400-403), configurando a revelia quanto às irregularidades relacionadas aos trechos de 108,2 km (km 353,50 – 461,70); 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2), conforme disposições do art. 12, § 3º, da Lei

8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU, e impondo a aplicação aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

413. Enquanto, a análise técnica (subitens 276-315, 338-356 e 377-399) das razões de justificativa apresentadas por Marcelo Bruto da Costa Correia, Diretor da ANTT, Marcelo Vinaud Prado, Diretor da ANTT e Sérgio de Assis Lobo, Diretor da ANTT relacionadas a inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); permitiu concluir pela sua rejeição, por acatar as demais razões de justificativa e aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

414. A mesma conclusão se aplica aos responsáveis revéis, Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

415. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

415.1. rejeitar as justificativas apresentadas pela ANTT e pela CRO S.A.;

415.2. tornar sem efeito a determinação do subitem 76.1 do Despacho do Ministro-Relator (peça 88) em face da perda de objeto, e definitivas as demais determinações do referido despacho ratificadas pelo Acórdão 3.428/2020-TCU-Plenário e suspensas pelo Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, ante a constatação, nas revisões tarifárias anteriores, de investimentos a preços incertos e/ou oriundos de metodologia dissonante da prevista pela ANTT, pois caso haja superveniente descumprimento do TAC pela concessionária, aplicar-se-ão imediatamente os efeitos de tais determinações, momento em que caberá à agência recalcular a TBP praticada, considerando as questões tratadas nestes autos;

415.3. acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas por Cristiano Della Giustina – Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT e por Viviane Esse – Superintendente da Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, em consonância com o entendimento firmado em precedentes deste Tribunal, no Acórdão 3193/2014-TCU-Plenário e do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF (STF);

415.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretores da ANTT, relativas à insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999); inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT); relativos ao segmento 2,3 km (117,6 km ao 119,9 km), aprovados na Resolução ANTT 4.407, de 11/9/2014;

415.5. aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

415.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Bruto da Costa Correia, Diretor da ANTT, Marcelo Vinaud Prado, Diretor da ANTT e Sérgio de Assis Lobo, Diretor da ANTT relacionadas a inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia (arts. 6º, inciso

X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e superestimativa dos novos investimentos (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos: 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3); travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7); travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2); e acatar as demais razões de justificativa;

415.7. considerar revéis Jorge Luiz Macedo Bastos e Carlos Fernando do Nascimento, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

415.8. aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

415.9. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

415.10. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990 (quando for o caso);

415.11. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

415.12. determinar, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, à ANTT que, no prazo de 90 (noventa) dias promova a apuração do montante arrecadado pela concessionária no período compreendido entre o início da cobrança das taxas de pedágio até 6/7/2017, correspondente ao acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado pela Resolução ANTT 4.407/2014, em confronto com o valor de R$ 5.143.631,11, relativo à execução de 19,9% dos serviços previstos para o trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT, conforme atestado pela fiscalização e ajustados ao orçamento elaborado com base nos projetos executivos exigidos pela Resolução ANTT 1.187/2005;

415.13. dar ciência da decisão que vier a ser proferida à unidade jurisdicionada, aos responsáveis e à interessada, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação 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;

415.14. apensar em definitivo, por relação de conexão, os presentes autos ao processo conexo TC 019.064/2022-5, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014."

2. Por meio do Despacho a seguir transcrito (peça 304), o diretor da Subunidade pontuou duas discordâncias com a instrução do auditor e propôs determinações adicionais, particularmente relativas ao TAC e ao acompanhamento de acórdão proferido nestes autos:

"*1. Tenho duas discordâncias pontuais, que apresento a seguir:*

A. Irregularidade sobre a insuficiência de motivação para a inclusão e permanência de novos investimentos – submissão da Agência ao Ministério supervisor

2. A instrução entendeu pela rejeição das razões referente a essa irregularidade para os seguintes responsáveis:

a) Natália Marcassa de Souza, Diretora da ANTT;

b) Carlos Fernando do Nascimento, Diretor da ANTT; e

c) Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor da ANTT.

3. Parte da análise da instrução recaiu sobre a independência da Agência em relação ao Ministério. A instrução fez constar que a vinculação da Agência ao Ministério não implica subordinação hierárquica, mas sim que a Agência atua em coordenação com o Ministério, especialmente no que diz respeito às políticas públicas do setor de transportes terrestres. O Ministério dos Transportes define as diretrizes gerais das políticas públicas, enquanto a ANTT é responsável por regulamentar, fiscalizar e implementar essas políticas no âmbito de sua competência.

4. A ANTT é uma agência reguladora federal, e, como tal, possui autonomia administrativa, financeira e decisória, conforme estabelecido pela legislação que rege as agências reguladoras no Brasil. Essa autonomia é um dos pilares fundamentais para garantir que a agência possa desempenhar suas funções regulatórias e fiscalizatórias de forma técnica e independente, sem interferências políticas ou hierárquicas diretas.

*5. Essas afirmações são todas verdadeiras e importantes e merecem ser destacas para que se tenha um ambiente em que a ANTT efetivamente regule os contratos como ator independente entre os interesses do **Poder Concedente** (Ministério) e da **Concessionária** tendo em vistas sempre o objetivo do contrato de prestar o serviço adequado ao **usuário**.*

6. Entretanto, os atos em questão relacionado à inclusão, no contrato, das obras outrora sob responsabilidade do Dnit não indicam uma subordinação da Agência Reguladora ao Ministério supervisor, mas a atuação de cada parte de acordo com sua competência.

7. A possibilidade de execução daquelas obras pela concessionária já estava prevista no contrato:

10.5 Obras executadas pelo Dnit

10.5.1 A execução das obras listadas no Apêndice D do PER são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à Concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.

*10.5.2 **Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras listadas no Apêndice D do PER**, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.*

(...) 22.3.1 Ao final do procedimento indicado na subcláusula anterior, caso a recomposição tenha sido julgada cabível, a ANTT deverá adotar, a seu exclusivo critério, uma ou mais formas de recomposição que julgar adequadas, incluindo, mas não se limitando a:

(i) aumento ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio;

(ii) pagamento a Concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente a perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal;

(iii) modificação de obrigações contratuais da Concessionária; ou

(iv) estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio.

(...) 22.5 Fluxo de Caixa Marginal

22.5.1 O processo de recomposição de evento não sujeito a aplicação do Fator D e do Fator C será sempre realizado de forma que seja nulo o valor presente líquido do Fluxo de Caixa Marginal projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, nos termos de regulamentação específica.

8. As partes do contrato – Poder Concedente (Ministério) e Concessionária (CRO) – podem requerer alterações contratuais, que só serão implementadas se aprovadas pelo regulador (ANTT) de acordo com as regras do contrato.

9. Em qualquer contrato de concessão é possível, com alguma limitação, incluir, excluir e reprogramar obras. Os contratos e as normas da ANTT possuem regras de como operacionalizar essas alterações e de como garantir que o equilíbrio será preservado: procedimentos para aprovação, para definição do preço, para fazer o reequilíbrio por Fator D, por alteração do Plano de Negócios ou pelo Fluxo de Caixa Marginal.

10. Ou seja, incluir uma obra no contrato não é algo estranho ao contrato, tampouco alheio às competências da ANTT.

11. No caso do contrato de concessão da BR-163/MT, a possibilidade de transferência das obras do Dnit para a concessão estava explicitada nas subcláusulas 10.5.1 e 10.5.2 do Contrato e no Apêndice D do PER. Ainda que não estivesse, a inclusão poderia ser possível pelas regras gerais da Agência sobre inclusão de obra nova. Em estando, mais ainda se sustenta sua inclusão como parte da regulamentação do contrato.

12. A questão é: a quem cabe definir se a execução da obra permanece sob a responsabilidade do Dnit ou se será transferia para a concessão? Não será a ANTT a decidir se o Dnit segue executando as obras do Anexo D, pois a Agência não tem ingerência sobre a atuação do Dnit. O Ministério do Transportes, por outro lado, é o responsável pela política de transportes, acompanha o orçamento do Dnit e é parte do contrato de concessão. É ele, portanto, que decide se as obras seguirão sendo executadas pelo Dnit e que requer a sua inclusão do contrato de concessão.

13. Portanto, quanto à questão da competência, o fato de a transferência das obras do Apêndice D do PER para as obrigações da concessão, não vejo conflito de competência ou mesmo submissão da Agência ao Ministério pelo fato de a decisão ter partido do MT.

14. Isso posto, ressalto que minha discordância em relação à instrução se resume à questão da competência pela decisão. Entretanto, quanto aos demais aspectos que levaram à rejeição das razões de justificativa, as acompanho na integralidade: à ANTT cabia proceder com a inclusão e a promoção do equilíbrio de acordo com as regras contratuais, ou seja, mediante o pagamento à Concessionária pelo Poder Concedente.

15. O contrato não permitia o aumento da tarifa de pedágio como modo de compensação pelo aumento de encargos da Concessionária. Não por falta de disposição afirmando tal possibilidade, mas pela presença de dispositivo impedindo tal opção. As possibilidades de recomposição do reequilíbrio prevista no contrato são as quatro listadas na subcláusula 22.3.1. Ao limitar o reequilíbrio no caso de transferência das obras do Dnit pelo método previsto em 22.3.1.(ii), a subcláusula 10.5.2 está vedando as demais possibilidades.

16. Portanto, naquilo em que era de fato competência da ANTT, que era processar o reequilíbrio dentro das regras contratuais, de fato se sustenta a manutenção da irregularidade, de modo que a discordância que apresentei acima não afeta a proposta de encaminhamento.

B. Proposta de determinação do parágrafo 415.12 para apuração do montante arrecadado pela concessionária entre o início da cobrança do pedágio e julho/2017 pelos investimentos do trecho de 2,3 km

17. Trata-se de trecho cuja duplicação foi incluída no contrato pela Resolução-ANTT 4.407/2014 e excluído pela Resolução-ANTT 5.411/2017 em razão da não apresentação do projeto executivo por parte da Concessionária e da execução de apenas 19,9%, dos quais boa parte de serviços de limpeza de terreno e terraplenagem perdidos pelo decurso do tempo.

18. A instrução (páginas 24-25, parágrafos 118-120) indica a inexecução contratual e o fornecimento de informações imprecisas pela Concessionária como indicativos da necessidade de apuração, pela ANTT, se, além dos questionamentos iniciais quanto aos valores dos serviços praticados paras as obras do trecho sem a obrigatória apuração mediante orçamentos desenvolvidos com base em projetos executivos, os valores acumulados relativos ao acréscimo na TBP resultaram em ganhos indevidos para a concessionária.

19. Daí seguiu-se a proposta de determinação:

415.12. determinar, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, à ANTT que, no prazo de 90 (noventa) dias promova a apuração do montante arrecadado pela concessionária no período compreendido entre o início da cobrança das taxas de pedágio até 6/7/2017, correspondente ao acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado pela Resolução ANTT 4.407/2014, em confronto com o valor de R$ 5.143.631,11, relativo à execução de 19,9% dos serviços previstos para o trecho de 2,3 km (do km 117,6 ao 119,9) da rodovia BR-163/MT,

conforme atestado pela fiscalização e ajustados ao orçamento elaborado com base nos projetos executivos exigidos pela Resolução ANTT 1.187/2005;

20. Entretanto, tal proposta carece da apresentação de indícios de que tal consideração não fez parte do processo de reequilíbrio que excluiu a obrigação por meio da Resolução-ANTT 5.411/2017.

21. A Resolução-TCU 315/2020 estipula os casos de cabimento de determinações

Art. 4º As determinações devem ser formuladas para:

I - interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos; ou

II - inibir a ocorrência de irregularidade iminente.

22. Portanto, a emissão de determinação sem que tenha sido caracterizada uma irregularidade, iminente, em curso ou já consolidada não atende os requisitos exigidos. O caso em questão, em que a possível irregularidade foi suposta, sem nenhuma avaliação a respeito, não justifica o encaminhamento de determinação.

23. Uma avaliação expedita indica ser mais plausível a realidade contrária, que os valores já recebidos já foram compensados na revisão que excluiu os investimentos do contrato.

24. A Resolução-ANTT 5.411/2017, que excluiu os investimentos naquele trecho, foi precedida de análises econômico-financeiras realizada pela GEROR e pela GEIV.

25. A Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF (peça 301) alerta que a GEROR deve levar em conta que houve receitas decorrentes do Fluxo de Caixa Marginal 1 (que corresponde à inclusão dessa obra) e despesas com elaboração de projeto.

26. A GEROR, na NT 166/2017/GEROR/SUINF (peça 69), considerando a NT 28 da GEINV, calculou o impacto da exclusão dos investimentos do FCM1, chegando em -0,00042 (sem contar as outras parcelas de outros itens do FCM1) (peça 69, p. 32, Quadro 7).

27. Quando foi incluído no contrato, em 2014, o FCM1 acrescentou à TBP R$ 0,00023. Na exclusão, que foi reduzido em 2016 para R$ 0,00018 (peça 69, p. 4, Quadro 4).

28. A exclusão definitiva em 2017 retirou R$ 0,00042 da tarifa (peça 69, p. 32, Quadro 7). Veja que esse valor é 2,3 vezes a tarifa do FCM1 que estava onerando a tarifa até então.

29. Tendo em vista que a GEROR estava alertada quanto à necessidade de compensação das receitas já auferidas pelo FCM 1 e que a redução da tarifa foi de fato significativamente superior ao valor que estava onerando a tarifa em razão daquele FCM, não há por que, numa avaliação sumária, concluir que tal compensação não tenha sido procedida a ponto de se determinar à ANTT que o faça.

30. Por isso, entendo não ser cabível o encaminhamento da determinação proposta na instrução.

C. Outras questões tratadas no processo e encaminhamentos a respeito

31. As oitivas audiências analisadas na instrução remetem ao Despacho do Relator à peça 88, posteriormente referendado pelo Acórdão 3.248/2020TCU-Plenário.

32. Além dessas medidas, foi determinada cautelarmente a supressão na tarifa de pedágio dos efeitos financeiros dos investimentos nos trechos de 108,2 km, de 174,1 km e nas travessias urbanas.

33. Após a prolação dessa decisão, foram impetrados agravos pela ANTT (peças 105-115 e 117-119) e pela CRO (peças 124-126). A CRO também interpôs a ação ordinária 1068344-35.2020.4.01.3400 junto à Justiça Federal de 1º Grau, por meio do qual se concedeu a tutela antecipada determinando a suspensão da redução tarifária até que fosse concluído o processo administrativo junto à ANTT (peça 191).

34. Posteriormente, a ANTT apresentou nova manifestação (peças 258-262) solicitando a suspensão dos impactos econômico-financeiros decorrentes das determinações exaradas nos presentes autos em função da assinatura, em 4/10/22, do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado entre a ANTT e a CRO, acordo esse ao qual este Tribunal já havia comunicado a sua não objeção por

meio do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Min. Bruno Dantas, após análise empreendida no TC 019.064/2022-5.

35. Em linhas gerais, por meio desse acordo, a CRO cederia o controle acionário da concessão da rodovia BR-163/MT para a MT Participações e Projetos S.A. (MTPar), uma sociedade de economia mista do estado do Mato Grosso.

36. Como obrigações, a nova concessionária faria um aporte de R$ 1.200.000.000,00 (com dispêndios entre 2022 e 2024), se comprometeria a sanear as inexecuções contratuais em um prazo de oito anos (vigência do TAC) e renúncia integralmente às pretensões judiciais e arbitral atualmente em curso. Em troca, a ANTT anuiria com a troca do controle acionário, suspenderia os procedimentos administrativos sancionadores em curso, extinguiria os passivos regulatórios e requereria ao TCU a suspensão, durante a vigência do TAC, das determinações dos processos TC 023.217/2015-4 e deste TC 032.830/2016-5.

37. Considerando a apresentação dessa nova manifestação, bem como a assinatura do TAC, o Exmo. Min. Augusto Nardes, no Voto da peça 265, não viu óbice em autorizar a suspensão dos efeitos os efeitos econômico-financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário durante o prazo de vigência do TAC, bem como extingui-los no caso de cumprimento integral do acordo, deixando assente que tal suspensão, a pedido, interrompe o prazo prescricional, nos termos da Resolução-TCU 344/2022 (peça 265, p. 6).

38. O Exmo. Min. propôs também determinar à ANTT o envio periódico de informações sobre o cumprimento do TAC firmado e, caso haja descumprimento, o informe imediato a este Tribunal. Ademais, recomendou à área técnica deste Tribunal o acompanhamento do TAC celebrado.

39. Ainda no mesmo Voto, o Exmo. Min. conheceu dos agravos para, no mérito, negar-lhes provimento e esclareceu que restariam pendentes de deliberação desta Corte de Contas as manifestações da ANTT (peças 133-135) e da CRO (peça 187) apresentadas em resposta às oitivas, bem como as audiências apresentadas pelos responsáveis – que agora foram analisadas na instrução sobre a qual me manifesto.

40. Em sequência, esta Corte de Contas proferiu o Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário (peça 264), de relatoria do Exmo. Min. Augusto Nardes, transcrito parcialmente abaixo (grifos nossos):

9.1. conhecer dos agravos interpostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pela Concessionária Rota do Oeste S/A, por estarem preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. ***autorizar a ANTT a suspender os efeitos econômico-financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário*** *enquanto vigorar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Concessionária Rota do Oeste, firmado em 4/10/2022, deixando assente que os efeitos dessa medida cautelar serão extintos tão somente em caso de cumprimento integral do mencionado acordo e que tal suspensão interrompe o prazo prescricional, nos termos da Resolução-TCU 344/2022;*

9.3. determinar à ANTT, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. ***encaminhe anualmente a este Tribunal informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC celebrado****; e*

9.3.2. caso verifique eventual descumprimento das disposições do TAC pela concessionária, comunique tal fato imediatamente a este Tribunal para que seja viabilizado o acompanhamento e adoção de medidas que se considerarem cabíveis tendo em vista que se operará o cancelamento automático da suspensão da medida cautelar mencionada no item 9.2 deste acórdão;

9.4. dar ciência à ANTT, com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a autorização contida no item 9.2 acima não se aplica como precedente para situações semelhantes que envolvam entidades de natureza privada, por entender que a repactuação contratual, da magnitude acima sugerida, não encontra amparo nas leis vigentes quando envolve empresas dessa natureza;

9.5. fazer constar da ata da sessão do presente julgamento, comunicação deste Relator à Secretaria Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e oportunidade de prever em suas ações de controle:

*9.5.1. **o acompanhamento periódico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)** celebrado entre a ANTT e a MT Participações e Projetos S/A para continuidade do contrato de concessão da BR-163-MT;*

9.5.2. fiscalização para avaliar se o Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR3) possui controles internos e demais medidas suficientes para mitigar os principais riscos na consecução das concessões rodoviárias, bem como se seus termos são aderentes às legislações aplicáveis;

9.6. dar ciência desta decisão à ANTT, à CRO e aos demais responsáveis, informando-lhes que o presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, pode ser acessada no sítio eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

*9.7. restituir os autos à AudRodoviaAviação para **exame dos argumentos trazidos pela ANTT e pela CRO em resposta a suas oitivas** (peças 133-135; 187 e 254-257), bem como para **complementação das análises das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis**, autorizando, desde já, eventuais inspeções e/ou diligências que se mostrarem necessárias.*

41. Posteriormente, em cumprimento às determinações do subitem 9.3.1, a ANTT apresentou (peças 294-295) informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC e sobre eventual descumprimento das disposições desse acordo. Mais recentemente, foram encaminhadas novas informações (peças 296-298), referentes às metas do Ano 2 (4/5/2024 a 3/5/2025).

42. Além dos presentes autos, também os processos TC 023.217/2015-4 e 039.754/2019-7 tiveram suas decisões de mérito afetadas pela assinatura do TAC, tendo sido suspensos os efeitos financeiros das determinações enquanto estiverem sendo cumpridos os termos do TAC.

43. Considerando essa difusão de decisões que estão condicionadas ao TAC, gerando a necessidade de acompanhamento do acordo, naqueles autos foi proposta consolidação do acompanhamento do TAC nos autos do TC 019.064/2022-5 ou em outro processo criado para esse fim.

44. O Acórdão 1.430/2025-TCU-Plenário já encaminhou ao TC 019.064/2022-5 o monitoramento do item pendente do Acórdão 457/2022.

45. Disposição semelhante constou do Acórdão 1.812/2025-TCU-Plenário em relação ao item pendente de monitoramento do Acórdão 2.644/2019.

46. Para o presente processo, o subitem 9.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário suspendeu os efeitos da medida cautelar do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário, situação semelhante à dos processos mencionados anteriormente, o que justifica dar tratamento semelhante a este processo, encaminhando o monitoramento da determinação de maneira centralizada no TC 019.064/2022-5.

47. Além disso, determinou à ANTT o encaminhamento periódico de informações relacionadas ao cumprimento do TAC, o que é de suma importância para o acompanhamento da execução do TAC o que, por sua vez, é essencial para o monitoramento dos itens suspensos em razão do acordo. Isso também justifica o encaminhamento dessas informações para o TC 019.064/2022-5 de modo que o acompanhamento do TAC seja realizado apenas em um processo, evitando duplicidade de esforços e promovendo a racionalidade administrativa.

48. Em suma, acrescenta-se ao encaminhamento proposto na instrução:

d) prosseguir com o monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5, juntando àqueles autos cópia do acórdão que vier a ser proferido;

e) realizar o acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5 ou em outro processo criado para esse fim;

f) juntar cópia das peças 294 a 298 ao TC 019.064/2022-5;

g) informar à ANTT que os futuros envios das informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC da CRO, bem como a comunicação a este Tribunal em caso de descumprimento,

conforme determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, sejam feitos no TC 019.064/2022-5;

49. Tendo em vista a instrução já contar com proposta de mérito sobre as oitivas e audiências, se apresenta a seguir a proposta de encaminhamento que consolida as conclusões da instrução com as considerações apresentadas neste pronunciamento.

50. Particularmente, quanto à cautelar referendada no Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário, cujos efeitos foram suspensos pelo subitem 9.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, a instrução propôs declarar a perda de objeto em relação à recuperação do trecho de 108,2 km, já que ele já foi excluído do contrato (página 66, parágrafo 415.2).

51. Embora no mérito eu esteja de acordo com a proposta, entendo que não há a necessidade de declarar a perda de objeto de parte da cautelar, tendo em vista que a própria cautelar se encontra com os efeitos suspensos e será encerrada no caso de cumprimento integral do TAC. Assim, no caso indesejado de descumprimento do TAC, a retomada dos efeitos da cautelar, bem como das demais determinações de outros acórdãos que tenham sido suspensas condicionalmente, deverão ser reavaliadas de acordo com a situação fática à época.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) prosseguir com o monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5, juntando àqueles autos cópia do acórdão que vier a ser proferido;

b) realizar o acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5 ou em outro processo criado para esse fim;

c) juntar cópia das peças 294 a 298 ao TC 019.064/2022-5;

d) informar à ANTT que os futuros envios das informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC da CRO, bem como a comunicação a este Tribunal em caso de descumprimento, conforme determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, sejam feitos no TC 019.064/2022-5;

e) rejeitar as justificativas apresentadas pela ANTT e pela CRO S.A.;

*f) **acatar integralmente** as razões de justificativas apresentadas por **Cristiano Della Giustina** – Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias da ANTT e por **Viviane Esse** – Superintendente da Exploração da Infraestrutura Rodoviária da ANTT, em consonância com o entendimento firmado em precedentes deste Tribunal, no Acórdão 3.193/2014-TCU-Plenário e do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 24.631/DF (STF);*

*g) **rejeitar as razões de justificativa** apresentadas por **Natália Marcassa de Souza**, **Carlos Fernando do Nascimento** e **Jorge Luiz Macedo Bastos**, Diretores da ANTT, relativas às seguintes irregularidades a respeito do segmento de 2,3 km (km 117,6 ao km 119,9) e relacionados à aprovação na Resolução ANTT 4.407, de 11/9/2014:*

*g.1) i**nsuficiência de motivação** para a inclusão e permanência de novos investimentos (art. 2º da Lei 9.784/1999)*

*g.2) inclusão de obras **sem os respectivos projetos de engenharia** (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011); e*

*g.3) **superestimativa dos novos investimentos** (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT);*

*h) aplicar aos responsáveis **Natália Marcassa de Souza**, **Carlos Fernando do Nascimento** e **Jorge Luiz Macedo Bastos**, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

*i) **rejeitar as razões de justificativa** apresentadas por **Marcelo Bruto da Costa Correia**, **Marcelo Vinaud Prado** e **Sérgio de Assis Lobo**, Diretores da ANTT, relacionadas a:*

*j) inclusão de obras **sem os respectivos projetos de engenharia** (arts. 6º, inciso X, 7º e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 14 e 22 da Resolução ANTT 1.187/2005; art. 3º da Resolução ANTT 3.651/2011), para os seguintes segmentos:*

j.1) 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3);

j.2) travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7);

j.3) travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e

j.4) travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

*k) e **superestimativa dos novos investimentos** (art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995; arts. 58, inciso I, § 2º, 65, inciso II, alínea 'd', e 124 da Lei 8.666/1993; arts. 20, inciso II, alíneas 'a' e 'b', e 28, inciso I, da Lei 10.233/2001; cláusulas 10.5.2 e 22.3.1 (ii) do contrato de concessão da BR-163/MT) para os seguintes segmentos:*

k.1) 174,1 km (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3);

k.2) travessia urbana de Nova Mutum (km 592,9 – 600,7);

k.3) travessia urbana de Sorriso (km 746,0 – 760,0); e

k.4) travessia urbana de Rondonópolis (km 125,2 – 130,2).

*l) **acatar as demais razões de justificativa** desses responsáveis;*

*m) **considerar revéis Jorge Luiz Macedo Bastos** e **Carlos Fernando do Nascimento**, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;*

*n) aplicar aos responsáveis **Marcelo Bruto da Costa Correia**, **Marcelo Vinaud Prado**, **Sérgio de Assis Lobo**, **Jorge Luiz Macedo Bastos** e **Carlos Fernando do Nascimento,** individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

o) fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

p) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990 (quando for o caso);

q) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

r) dar ciência da decisão que vier a ser proferida à unidade jurisdicionada, aos responsáveis e à interessada, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação 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; e

*s) **apensar em definitivo**, por relação de conexão, os presentes autos ao processo conexo TC 019.064/2022-5, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014.*"

3. A titular da unidade técnica, por seu turno, concordou com a essência do posicionamento expresso pelo diretor da Subunidade, todavia divergiu em relação à responsabilização de alguns dos gestores ouvidos em audiência, pelos fundamentos constantes em seu Despacho à peça 305, transcrito a seguir:

"*1. Cuidam os autos de representação de equipe de fiscalização acerca de indícios de irregularidades verificados na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relacionados à inclusão de novas obras e serviços no contrato de concessão da BR-163/MT, então administrada pela Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO).*

2. As alegadas irregularidades seriam concernentes a atos da Agência que teriam resultado na inclusão, com ônus tarifário, de obras e serviços nos seguintes segmentos (peça 72, p. 3):

*a) **Trecho 108 km** (km 353,5 – 461,7): assunção do segmento pela concessionária, que ficou incumbida da conservação, restauração e duplicação do trecho;*

*b) **Trecho 174 km** (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3): realização de serviços de conservação pelo prazo de nove meses, sendo que após esse período a concessionária não seria mais responsável pela manutenção;*

*c) **Travessias urbanas** de Rondonópolis, Nova Mutum e Sorriso: assunção dos segmentos pela concessionária, com a inclusão de dispêndios em recuperação e conservação dos trechos;*

*d) **Trecho de 2,3 km**: realização de duplicação, implantação de vias marginais, manutenção e conservação do segmento;*

*3. Nos termos do contrato original, caberia ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) a execução de duplicação no **Trecho de 108 km** e no **Trecho de 174 km**, transferindo à concessionária os segmentos após o término das obras. Ocorre que previamente ao DNIT executar os investimentos, optou-se por repassar à concessionária o segmento de 108 km, incluindo as obrigações de duplicar, conservar e operar o segmento, até o final da concessão. Em relação ao trecho de 174 km, foi decidido que a concessionária realizaria intervenções no segmento, por tempo especificado (9 meses), com vista ao atingimento de determinados parâmetros de desempenho, tratando-se, pois, de uma assunção temporária.*

*4. Quanto às **Travessias Urbanas** (Rondonópolis / Nova Mutum / Sorriso), o contrato as consignava como 'obras em duplicação' (pelo Dnit), não constantes do termo de arrolamento de bens, marco da assunção da concessão. Após a celebração do contrato, procedeu-se a inclusão dos trechos no contrato de concessão, tendo sido concedidos acréscimos tarifários por intervenções (recuperação e conservação) destinadas a adequar a rodovia aos parâmetros de desempenho exigidos no PER – Programa de Exploração da Rodovia.*

*5. O **Trecho de 2,3 km** constituía-se em segmento em pista simples que o contrato previa a devolução ao Poder Concedente após a execução de contorno no município de Rondonópolis. Entretanto, logo após a celebração da avença, alegou-se que seriam necessários investimentos adicionais no trecho, o que resultou na aprovação de incremento tarifário com vistas à realização de duplicações e à implantação de vias marginais, bem como gastos complementares em manutenção e conservação.*

6. Na análise realizada nestes autos, foram apontados cinco tipos de indícios de irregularidades associados aos atos impugnados:

*i) **alteração substancial** das condições efetivas **da proposta** em razão da **superavaliação** dos novos investimentos;*

*ii) **inclusão de obras sem** os respectivos **projetos** de engenharia;*

*iii)**desvirtuamento da licitação**;*

*iv) inclusão de **serviços em duplicidade** com obrigações estabelecidas contratualmente;*

*v) **insuficiência de motivação** para a inclusão de novos investimentos.*

7. Em resumo, observa-se que as duas primeiras irregularidades supracitadas (alteração das condições da proposta com superavaliação dos investimentos, 'i', e inclusão de obras sem projetos, 'ii') teriam sido constatadas em todos os segmentos envolvidos (Trecho de 108 km, Trecho de 174 km, Travessias Urbanas e Trecho de 2,3 km), a irregularidade 'iii' (desvirtuamento de licitação) foi associada a apenas o Trecho de 108 km, a irregularidade 'iv' era relativa somente às Travessias Urbanas e a irregularidade 'v' se encontrava associada unicamente ao Trecho de 2,3 km (peça 88, p. 21-24).

8. Em decorrência dos fatos trazidos pela Unidade Técnica, o Ministro-Relator determinou cautelarmente, por despacho (peça 88, p. 21-22), a supressão da tarifa de pedágio dos efeitos financeiros relativos: à recuperação do trecho de 108 km; aos investimentos no trecho de 174 km; e aos investimentos nas travessias urbanas. A medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário (Ministro-Relator: Augusto Nardes, peça 102).

9. Por meio do mesmo despacho que resultou na suspensão cautelar dos efeitos financeiros dos atos impugnados, de 1/12/2020, constante da peça 88, o Ministro-Relator decidiu pela realização de audiências de diversos responsáveis.

10. Assim, determinou-se a realização de audiências em relação a dois integrantes do corpo técnico da ANTT (o Gerente de Engenharia e Investimentos de Rodovias, Sr. Cristiano Della Giustina, e a Superintendente da Exploração da Infraestrutura Rodoviária, Sra. Viviane Esse) em decorrência de terem subscrito notas técnicas que teriam possibilitado as ocorrências das alegadas irregularidades.

11. Também se procedeu audiências de três membros da diretoria colegiada de Agência (Sr. Carlos Fernando do Nascimento, Sr. Jorge Luiz Macedo Bastos e Sra. Natália Marcassa de Souza) em função da aprovação da Resolução ANTT nº 4.407, de 11/9/2014, que teria viabilizado as supostas irregularidades no Trecho de 2,3 km.

12. Adicionalmente, foram promovidas as audiências de cinco membros da Diretoria Colegiada da ANTT (Sr. Carlos Fernando do Nascimento, Sr. Jorge Luiz Macedo Bastos, Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia, Sr. Marcelo Vinaud Prado e Sr. Sérgio de Assis Lobo) pela aprovação da Resolução ANTT nº 4.811, de 26/8/2015, que teria possibilitado as alegadas irregularidades concernentes ao Trechos de 108 km, ao Trecho de 174 km e às Travessias Urbanas.

A tabela a seguir resume as audiências realizadas:

	Trecho 2,3 km	***Trecho 108,2 km***	***Trecho 174,1 km***	***Travessias Urbanas***
Alteração substancial das condições efetivas da proposta em razão da superavaliação dos novos investimentos	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Natália Marcassa.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.407/2014)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*

	Trecho 2,3 km	***Trecho 108,2 km***	***Trecho 174,1 km***	***Travessias Urbanas***
Inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Natália Marcassa.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.407/2014)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*
Desvirtuamento da licitação	*NA*	*Cristiano Della Giustina;* *Viviane Esse;* *(Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento;* *Jorge Luiz Macedo Bastos;* *Marcelo Bruto da Costa Correia;* *Marcelo Vinaud Prado;* *Sérgio de Assis Lobo.* *(Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*	*NA*	*NA*

	Trecho 2,3 km	***Trecho 108,2 km***	***Trecho 174,1 km***	***Travessias Urbanas***
Inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente	*NA*	*NA*	*NA*	*Cristiano Della Giustina; Viviane Esse; (Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento; Jorge Luiz Macedo Bastos; Marcelo Bruto da Costa Correia; Marcelo Vinaud Prado; Sérgio de Assis Lobo. (Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.801/2015)*
Insuficiência de motivação para a inclusão de novos investimentos	*Cristiano Della Giustina; Viviane Esse; (Membros da área técnica da ANTT)* *Carlos Fernando do Nascimento; Jorge Luiz Macedo Bastos; Natália Marcassa. (Membros da Diretoria Colegiada que subscreveram a Resolução 4.407/2014)*	*NA*	*NA*	*NA*

Fonte: elaboração própria a partir da peça 88

13. O mesmo despacho do Exmo. Ministro-Relator (peça 88) ainda realizou oitivas da ANTT e da concessionária para que pudessem se manifestar acerca das alegadas irregularidades.

14. Além da apresentação de recursos no âmbito desta própria Corte de Contas, a Concessionária interpôs ação ordinária junto à Justiça Federal requerendo tutela antecipada antecedente. No âmbito da referida ação, em 2/3/2021, o juízo federal emitiu decisão na qual concede 'a tutela antecipada DETERMINANDO A SUSPENSÃO DA REDUÇÃO TARIFÁRIA, objeto da lide, até que seja concluído o devido processo administrativo transitado em julgado, junto à ANTT' (peça 191). A Agência deu cumprimento à ordem judicial por meio da Deliberação nº 503/2020 (peça 235), referendada pela Deliberação nº 3/2021 (peça 236).

15. Em 4/10/2022, foi firmado um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) entre a ANTT, a então concessionária (CRO – Concessionária Rota do Oeste) e o Governo do estado do Mato Grosso, que passaria a ser o controlador da concessão, por meio de uma empresa estatal estadual. O TAC trouxe reformulações das obrigações das partes, sendo que esta Corte não vislumbrou óbices à sua celebração, sem prejuízo de ter dado ciência sobre algumas impropriedades verificadas, por meio do Acórdão 2.139/2022-Plenário (TC 019.064/2022-5, Relator Min. Bruno Dantas).

16. Posteriormente à celebração do TAC, foi prolatado o Acórdão-TCU-Plenário 1.100/2023, no qual o Tribunal autorizou à ANTT a suspender os efeitos econômico-financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário enquanto vigorar o TAC, deixando assente que os efeitos dessa medida cautelar seriam extintos tão somente em caso de cumprimento integral do mencionado acordo.

17. Após esse breve histórico, cabe trazer considerações em relação aos exames realizados pela instrução da peça 303, bem como pelo pronunciamento da Subunidade (peça 304).

18. A instrução da peça 303 procedeu a análise do conteúdo das oitivas realizadas à ANTT e à Concessionária, bem como examinou as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis. Em essência, a instrução concluiu por considerar improcedentes as justificativas trazidas nas oitivas em defesa dos atos impugnados, tendo a análise da conduta dos responsáveis levado à proposição de:

*a) **acatar integralmente** as razões de justificativas apresentadas pelos representantes da área técnica da Agência, Cristiano Della Giustina e Viviane Esse;*

*b) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos, relativas às **três alegadas irregularidades** associadas ao **Trecho de 2,3 km**, aprovadas pela Resolução ANTT 4.407/2014;*

*c) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Bruto da Costa Correia, Marcelo Vinaud Prado e Sérgio de Assis Lobo relacionadas a **inclusão de obras sem projetos de engenharia** e a **superestimativa dos novos investimentos** em relação ao **Trecho de 174 km** e as **Travessias Urbanas**, aprovadas pela Resolução ANTT 4.801/2015;*

*d) considerar **revéis Jorge Luiz Macedo Bastos** e **Carlos Fernando do Nascimento**;*

e) acatar as demais razões de justificativas, o que implicaria em:

*e.1) **acatar** os argumentos trazidos em relação aos **três indícios de irregularidades** associados ao **Trecho de 108 km**;*

*e.2) **acatar** os argumentos relativos à **inclusão de serviços em duplicidade** associado às **Travessias Urbanas**; (...)*

*19. Além disso, é proposto, no mérito, **tornar sem efeito a supressão cautelar** (constante do despacho da peça 88), que foi posteriormente suspensa pelo Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, relativa aos efeitos financeiros da recuperação do **Trecho de 108 km**. Contudo, de forma diversa, é proposto **tornar definitivas as supressões** dos efeitos financeiros relativos ao **Trecho de 174 km** e às **Travessias Urbanas**.*

*20. Também é proposto na instrução, em relação ao **Trecho de 2,3 km**, determinação para que seja **confrontado o valor arrecadado** para a execução do investimento com o montante efetivamente dispendido.*

*21. O **Despacho da Subunidade** concordou parcialmente com a instrução do auditor, pontuando duas discordâncias. São também propostas determinações adicionais, particularmente relativas ao TAC e ao acompanhamento de acórdão proferido nestes autos.*

22. A primeira divergência diz respeito é a irregularidade da insuficiência de motivação para inclusão de novos investimentos, pois é apresentado o entendimento de que seria de fato competência do Ministério dos Transportes decidir sob a eventual execução de investimento diretamente pelo Poder Público ou inserido em um contrato de concessão. Todavia, em decorrências das falhas observada no processamento do reequilíbrio, não é proposta alteração no encaminhamento.

23. A segunda é concernente a proposta de determinação da instrução no sentido da apuração do montante arrecadado para a execução do Trecho 2,3 km e sua comparação com o valor efetivamente dispendido. O pronunciamento da Subunidade foi no sentido de que não caberia tal determinação, nos termos do disposto na Resolução-TCU 315/2020, pois não havia sido caracterizada uma irregularidade, iminente, em curso ou já consolidada. Nesse sentido, a possível irregularidade teria sido suposta, sem nenhuma avaliação a respeito, o que não justifica o encaminhamento de determinação. Ademais, em uma avaliação expedita, havia indicativos que os valores recebidos já teriam sido compensados na revisão que excluiu o investimento.

*24. Ressalta-se que a **Subunidade**, em seu encaminhamento, **concordou com as propostas** da instrução do auditor em relação ao acolhimento e rejeição das **audiências** dos responsáveis.*

25. Passo agora a expressar meu posicionamento quanto ao tema, sendo que já registro concordância com a essência do posicionamento expresso pela Subunidade, todavia divirjo em relação à responsabilização de alguns dos gestores ouvidos em audiência.

26. Primeiramente, há que se destacar a relevante atuação do TCU no caso em pauta. As irregularidades então identificadas tiveram seus efeitos mitigados ou, mesmo, cancelados em decorrência de atos praticados pela Agência após o início da atuação desta Corte de Contas.

27. Ademais, a recorrente fiscalização do Controle Externo, para além de casos concretos, está contribuindo para o aperfeiçoamento institucional da Agência Reguladora, que vem normatizando e aprimorando a sistemática de gestão contratual, incluído a inclusão/exclusão de investimento e os procedimentos para reequilíbrio contratual. Nesse contexto, destaca-se os cinco RCRs (Regulamentos de Concessões Rodoviárias) da ANTT, publicados entre os anos de 2021 e 2025, que passaram a concentrar em poucas normas praticamente todos os aspectos relevantes da regulação de concessões rodoviárias.

*28. No caso sob análise nestes autos, registra-se, como mencionado no exame das razões de justificativas realizadas pela instrução técnica, que não teriam sido observado efeitos danosos das irregularidades associadas aos trechos de **Travessias Urbanas** e ao **Trecho de 108 km** (peça 303, p. 46):*

*276. Com respeito à inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos: **travessia urbana de Nova Mutum** (km 592,9 – 600,7); **travessia urbana de Sorriso** (km 746,0 – 760,0); **travessia urbana de Rondonópolis** (km 125,2 – 130,2), há a informação de que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de duplicação'), deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação.*

*277. Em face do ocorrido, a **ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução 5.411/2017** (peça 70), que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (Peça 62, p. 11-15). Tal constatação permite considerar acatadas as razões de justificativa.*

*278. Especificamente, quanto à inclusão de investimentos relacionados à duplicação do **trecho de 108,2 km**, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, verificou-se que tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Com a comprovação da suspensão do incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016, **constatou-se que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio** (peça 257). Deste modo, considera-se acatadas as razões de justificativa, inclusive, quanto ao desvirtuamento da licitação. (destaques acrescidos)*

*29. No que tange ao **Trecho de 2,3 km**, as informações disponíveis indicam que teria ocorrido a execução de cerca de 20% do investimento (R$ 5,1 milhões, na data-base: maio/2012), sendo que o aumento tarifário correspondente foi de 0,86%, aplicado durante um período de aproximadamente 34 meses, conforme a Instrução Técnica (peça 303, p. 46):*

117. Da análise desses documentos, é possível constatar que o valor previsto para o ***investimento era, na realidade, R$ 25.847.392,51, considerando correta a informação de que os R$ 5.143.631,11 corresponderiam a 19,9% do total*** *(data base: maio/2012) e que a informação da concessionária não traduziu a realidade ao informar o referido trecho estaria concluído. Na realidade, em razão do alto índice de inexecução contratual pela concessionária, a ANTT já cogitava, em 26/6/2020, a hipótese de iniciar o processo de caducidade do contrato de concessão. De modo que, a conclusão pelo indeferimento do pleito da concessionária em dar seguimento às obras do referido trecho é categórico ao evocar a contradição ante à constatação de que as obras estavam paralisadas há anos.*

118. Assim, diante dessa avaliação é possível ***concluir que as obras executadas no trecho de 2,3 km corresponderam a apenas 19,9% do valor previsto, enquanto, o correspondente acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado em 11/9/2014, pela Resolução ANTT 4.407/2014, foi cobrado dos usuários da rodovia até a sua exclusão pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017****, data da entrada em vigor (peça 70). (destaques acrescidos)*

30. Em seu despacho o titular da Subunidade concluí, em exame expedito, a plausibilidade de que não teria havido valores arrecadados a maior no que tange aos investimentos nesse ***Trecho de 2,3 km*** *(peça 304, p. 3-4):*

23. Uma avaliação ***expedita*** *indica ser mais plausível a realidade contrária, que* ***os valores já recebidos já foram compensados na revisão que excluiu os investimentos do contrato****.*

24. A Resolução-ANTT 5.411/2017, que excluiu os investimentos naquele trecho, foi precedida de análises econômico-financeiras realizada pela GEROR e pela GEINV.

25. A Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF (peça 301) alerta que a GEROR deve levar em conta que houve receitas decorrentes do Fluxo de Caixa Marginal 1 (que corresponde à inclusão dessa obra) e despesas com elaboração de projeto.

26. A GEROR, na NT 166/2017/GEROR/SUINF (peça 69), considerando a NT 28 da GEINV, calculou o impacto da exclusão dos investimentos do FCM1, chegando em -0,00042 (sem contar as outras parcelas de outros itens do FCM1) (peça 69, p. 32, Quadro 7).

27. Quando foi incluído no contrato, em 2014, o FCM1 acrescentou à TBP R$ 0,00023. Na exclusão, que foi reduzido em 2016 para R$ 0,00018 (peça 69, p. 4, Quadro 4).

28. A exclusão definitiva em 2017 retirou R$ 0,00042 da tarifa (peça 69, p. 32, Quadro 7). Veja que esse valor é 2,3 vezes a tarifa do FCM1 que estava onerando a tarifa até então.

29. Tendo em vista que a GEROR estava alertada quanto à necessidade de compensação das receitas já auferidas pelo FCM 1 e que a redução da tarifa foi de fato significativamente superior ao valor que estava onerando a tarifa em razão daquele FCM, não há por que, numa avaliação sumária, concluir que tal compensação não tenha sido procedida a ponto de se determinar à ANTT que o faça. (destaques acrescidos)

31. No que concerne o ***Trecho de 174 km****, cabe notar que não ocorreu a assunção definitiva da concessionária, mas somente intervenções 'emergenciais' de conservação e manutenção da rodovia, que seriam executadas no período de nove meses (entre setembro de 2015 e junho de 2016), com vistas a atingir determinados parâmetros de desempenho (peça 72, p. 12). Menciona-se que a inicial desta representação é de dezembro de 2016, portanto, após o prazo para conclusão dos serviços no trecho. Não se identificou, nos exames realizados, menção a eventuais ajustes posteriores, realizados pela Agência, em relação ao cálculo da remuneração devida pelos serviços executados nesse segmento.*

32. Portanto, das informações contidas nos autos, tem-se que em dois dos quatro segmentos nos quais foram constatadas irregularidades relativas à inserção de obras e serviços – Trecho de 108 km e Travessias Urbanas – pode-se observar que as respectivas extensões foram, posteriormente, excluídas, sem que tenham sido observados efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio decorrentes das irregularidades. Assim, não obstante eventuais falhas identificadas, os mecanismos de autocorreção da Agência (ainda que atuantes após o início da ação do TCU) foram o suficiente para sanear a situação no que tange aos referidos trechos. Dessa forma, considerado a

inexistência de efeitos concretos ou de lesividade prática da irregularidade, entende-se que cabe o afastamento de sanção dos responsáveis, especialmente à luz dos contextos regulatórios complexos em que as decisões foram tomadas e do disposto arts. 22 e 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

*33. De forma similar, no que concerne às irregularidades relativas ao **Trecho de 2,3 km**, conforme exame contido no despacho da Subunidade, acima transcrito, há elementos que indicam não ter havido uma remuneração a maior da concessionária em relação aos investimentos executados no segmento, estando as obras e serviços no trecho atualmente excluídas do contrato. Dessa forma, também não se entende cabível a aplicação de penalidades.*

*34. No que concerne ao **Trecho de 174 km**, foram assinaladas duas irregularidades: i) alteração das condições efetivas da proposta caracterizada pela superavaliação dos novos investimentos; e ii) inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia.*

35. Em suma, a Agência decidiu que o referido segmento deveria passar por intervenções, de duração de nove meses, realizadas pela Concessionária, com o intuito de elevar os parâmetros de desempenho daquele segmento e, posteriormente, devolvê-lo ao Poder Público. Ocorre que os investimentos não foram precificados utilizando-se projetos de engenharia, sendo que comparações realizadas pela equipe técnica do TCU, utilizando-se por parâmetro serviços diretamente contratados pela Administração (especificamente o CREMA – Contrato de Restauração e Manutenção do DNIT) indicavam a superavaliação dos custos pactuados com a concessionária.

36. De fato, o cerne da problemática encontra-se na inclusão das obras e serviços sem os respectivos projetos de engenharia, o que, além de por si só constituir uma irregularidade, prejudica a adequada orçamentação das intervenções realizadas, de modo que restou a equipe de fiscalização desta Corte estimar de forma paramétrica quais seriam os custos envolvidos, o que culminou no achado de superavaliação dos preços.

37. Portanto, não restam dúvidas quanto às falhas na condução, por parte da Agência, da inserção dos novos investimentos no Trecho de 174; contudo, entende-se caber considerações adicionais acerca da responsabilização dos gestores.

38. Assim, como em relação aos demais trechos há que se considerar o contexto no qual os atos foram praticados, bem como os precedentes do Tribunal em relação a caso similares.

39. Cita-se o TC 028.835/2016-6, no qual o TCU realizou audiências em função da realocação da praça de pedágio da concessão da Concer (BR-040/RJ/MG), isto é, a ANTT decidiu por inserir no contrato a construção de uma nova praça de pedágio e desativar outra existente, sob justificativa considerada inválidas pelo Tribunal, o que representeou a execução de um investimento desnecessário. Não obstante considerar irregulares os atos praticados, esta Corte decidiu, por meio do Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, não apenar os responsáveis.

40. Menciona-se, também, o TC 014.689/2014-6, no qual o Tribunal examinou o processo de aprovação e execução da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis, a cargo da Concer, investimento que apresentou diversas falhas de orçamento e de projeto, bem como problemas no aporte de recursos para sua execução. No caso, a Corte de Contas decidiu, por meio do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, acolher as razões de justificativas dos responsáveis, mas determinar a adoção de medidas corretivas.

41. Em relação aos exemplos trazidos, é importante notar que os acontecimentos tratados naqueles processos ocorreram no mesmo recorte temporal dos fatos constantes nestes autos. Nesse sentido, entende-se que a problemática se encontrava predominantemente em questões relativas à condução geral dos processos internos da Agência, mais do que em falhas individuais dos gestores, que se encontravam inseridos em um fluxo de tomada de decisões nos quais aspectos como a completeza dos projetos de engenharia e precisão dos orçamentos eram usualmente relegados a segundo plano.

42. De fato, pelas decisões do Tribunal nos casos similares citados, observa-se a tendência desta Corte, nos casos envolvendo o mencionado contexto regulatório, de assinalar as falhas

observadas e determinar a adoção de medidas corretivas, sem, contudo, aplicar penalidades aos gestores envolvidos.

43. Não se pretende aqui ignorar a existência das irregularidades. Todavia, entendo que o requisito do erro grosseiro, indispensável à responsabilização pessoal do gestor nos termos do art. 28 da LINDB, não se encontra suficientemente caracterizado no presente caso, sendo que as impropriedades identificadas se manifestaram em um ambiente institucional marcado por deficiências metodológicas então disseminadas, situação que certamente dificultou a adequada maturação técnica das decisões administrativas. Assim, também em relação ao Trecho de 174 km, proponho o acolhimento das razões de justificativas.

44. Em relação aos demais pontos tratados nestes autos, reforço minha concordância com o encaminhamento proposto pela Subunidade. Dessa forma, submeto a consideração a proposta de:

a) prosseguir com o monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5, juntando àqueles autos cópia do acórdão que vier a ser proferido;

b) realizar o acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5 ou em outro processo criado para esse fim;

c) juntar cópia das peças 294 a 298 ao TC 019.064/2022-5;

d) informar à ANTT que os futuros envios das informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC da CRO, bem como a comunicação a este Tribunal em caso de descumprimento, conforme determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, sejam feitos no TC 019.064/2022-5;

e) rejeitar as justificativas apresentadas pela ANTT e pela CRO S.A.;

f) acolher as razões de justificativas apresentadas por Cristiano Della Giustina; Viviane Esse; Carlos Fernando do Nascimento; Jorge Luiz Macedo Bastos; Natália Marcassa; Marcelo Bruto da Costa Correia; Marcelo Vinaud Prado; e Sérgio de Assis Lobo;

g) dar ciência da decisão que vier a ser proferida à unidade jurisdicionada, aos responsáveis e à interessada, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação 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; e

h) encerrar os autos com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação de equipe de fiscalização acerca de indícios de irregularidades verificados na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relacionados à inclusão de novas obras e serviços no contrato de concessão da BR-163/MT, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S.A. (CRO).

2. As alegadas irregularidades seriam concernentes a atos da Agência que teriam resultado na inclusão, com ônus tarifário, de obras e serviços nos seguintes segmentos (peça 72, p. 3):

a) **Trecho 108 km** (km 353,5 – 461,7): assunção do segmento pela concessionária, que ficou incumbida da conservação, restauração e duplicação do trecho;

b) **Trecho 174 km** (km 130,2 – 261,9 e km 278,9 – 321,3): realização de serviços de conservação pelo prazo de nove meses, sendo que após esse período a concessionária não seria mais responsável pela manutenção;

c) **Travessias urbanas** de Rondonópolis, Nova Mutum e Sorriso: assunção dos segmentos pela concessionária, com a inclusão de dispêndios em recuperação e conservação dos trechos;

d) **Trecho de 2,3 km**: realização de duplicação, implantação de vias marginais, manutenção e conservação do segmento;

3. Na análise realizada nestes autos, foram apontados cinco tipos de indícios de irregularidades associados aos atos impugnados:

i) **alteração substancial** das condições efetivas **da proposta** em razão da **superavaliação** dos novos investimentos;

ii) **inclusão de obras sem** os respectivos **projetos** de engenharia;

iii)**desvirtuamento da licitação**;

iv) inclusão de **serviços em duplicidade** com obrigações estabelecidas contratualmente;

v) **insuficiência de motivação** para a inclusão de novos investimentos.

4. Diante disso, determinei cautelarmente que a ANTT suprimisse da tarifa de pedágio da concessão os efeitos financeiros dos investimentos sob exame até sua devida implantação e atestação. No mesmo ato, determinei, além de oitivas, diligências e outras providências acessórias, a audiência dos responsáveis pelos fatos inquinados (Despacho à peça 88). Tal medida cautelar foi referendada mediante Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário.

5. Inconformados, a ANTT e a CRO impetraram Agravo (peças 105-115, 117-119 e 124-126) alegando a ausência dos requisitos para a medida cautelar adotada e requerendo sua revogação, de modo a não suprimir do valor da tarifa de pedágio os efeitos financeiros dos investimentos em análise nestes autos, postergando a decisão para o julgamento de mérito.

6. Ato contínuo, a CRO interpôs ação ordinária (1068344-35.2020.4.01.3400) junto à Justiça Federal de 1º Grau requerendo tutela antecipada antecedente. No âmbito da referida ação, em 2/3/2021, o juízo federal emitiu decisão na qual concedeu "*a tutela antecipada DETERMINANDO A SUSPENSÃO DA REDUÇÃO TARIFÁRIA, objeto da lide, até que seja concluído o devido processo administrativo transitado em julgado, junto à ANTT"* (peça 191).

7. Estando os autos na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), para exame do agravo interposto, a ANTT informou sobre fatos novos relevantes (peças 258-262), qual seja, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre essa agência reguladora e o Governo do Estado do Mato Grosso, e requereu a suspensão de eventuais impactos econômico-financeiros decorrentes das determinações proferidas nestes autos e a autorização para extingui-los após o efetivo cumprimento do TAC.

8. Por meio do mencionado Termo de Ajustamento, o Governo do Estado/MT se propôs a retomar imediatamente os investimentos na rodovia, com a execução das obrigações contratuais descumpridas pela concessionária, bem como aportar 1 bilhão de reais na concessão dentro de 30 dias e renunciar integralmente a todos os pleitos formulados pela concessionária no âmbito do procedimento arbitral CCI 23960/GSS/PFF. Segundo a proposta, o Estado pretendia adquirir 100% do controle da empresa, com a saída da antiga controladora sem qualquer remuneração ou retorno pelos investimentos já realizados.

9. O referido TAC foi apreciado pelo TCU por meio do Acórdão 2.139/2022-Plenário (TC 019.064/2022-5, Relator Min. Bruno Dantas). Esta Corte não vislumbrou óbices à sua celebração, sem prejuízo de ter dado ciência sobre algumas impropriedades verificadas.

10. Diante disso, para viabilizar seu efetivo cumprimento, o Plenário desta Corte, sob minha relatoria, proferiu, no âmbito do presente processo, o Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

"*9.1. conhecer dos agravos interpostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pela Concessionária Rota do Oeste S/A, por estarem preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento;*

9.2. ***autorizar a ANTT a suspender os efeitos econômico-financeiros da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 3.248/2020-TCU-Plenário*** *enquanto vigorar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Concessionária Rota do Oeste, firmado em 4/10/2022, deixando assente que os efeitos dessa medida cautelar serão extintos tão somente em caso de cumprimento integral do mencionado acordo e que tal suspensão interrompe o prazo prescricional, nos termos da Resolução-TCU 344/2022;*

9.3. determinar à ANTT, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. ***encaminhe anualmente a este Tribunal informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC celebrado****; e*

9.3.2. caso verifique eventual descumprimento das disposições do TAC pela concessionária, comunique tal fato imediatamente a este Tribunal para que seja viabilizado o acompanhamento e adoção de medidas que se considerarem cabíveis tendo em vista que se operará o cancelamento automático da suspensão da medida cautelar mencionada no item 9.2 deste acórdão;

9.4. dar ciência à ANTT, com fundamento no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que a autorização contida no item 9.2 acima não se aplica como precedente para situações semelhantes que envolvam entidades de natureza privada, por entender que a repactuação contratual, da magnitude acima sugerida, não encontra amparo nas leis vigentes quando envolve empresas dessa natureza;

9.5. fazer constar da ata da sessão do presente julgamento, comunicação deste Relator à Secretaria Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e oportunidade de prever em suas ações de controle:

9.5.1. ***o acompanhamento periódico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)*** *celebrado entre a ANTT e a MT Participações e Projetos S/A para continuidade do contrato de concessão da BR-163-MT;*

9.5.2. fiscalização para avaliar se o Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR3) possui controles internos e demais medidas suficientes para mitigar os principais riscos na consecução das concessões rodoviárias, bem como se seus termos são aderentes às legislações aplicáveis;

9.6. dar ciência desta decisão à ANTT, à CRO e aos demais responsáveis, informando-lhes que o presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, pode ser acessada no sítio eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.7. restituir os autos à AudRodoviaAviação para ***exame dos argumentos trazidos pela ANTT e pela CRO em resposta a suas oitivas*** *(peças 133-135; 187 e 254-257), bem como para* ***complementação das análises das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis****, autorizando, desde já, eventuais inspeções e/ou diligências que se mostrarem necessárias.*"

11. Portanto, a presente etapa processual tem por objetivo examinar as respostas às oitivas e audiências realizadas.

12. Em apertada síntese, o auditor da unidade técnica concluiu por considerar improcedentes as justificativas trazidas nas oitivas em defesa dos atos impugnados, tendo a análise da conduta dos responsáveis levado à proposição de:

"*a)* ***acatar integralmente*** *as razões de justificativas apresentadas pelos representantes da área técnica da Agência, Cristiano Della Giustina e Viviane Esse;*

b) ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas por Natália Marcassa de Souza, Carlos Fernando do Nascimento e Jorge Luiz Macedo Bastos, relativas às* ***três alegadas irregularidades*** *associadas ao* ***Trecho de 2,3 km****, aprovadas pela Resolução ANTT 4.407/2014;*

c) ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas por Marcelo Bruto da Costa Correia, Marcelo Vinaud Prado e Sérgio de Assis Lobo relacionadas a* ***inclusão de obras sem projetos de engenharia*** *e a* ***superestimativa dos novos investimentos*** *em relação ao* ***Trecho de 174 km*** *e as* ***Travessias Urbanas****, aprovadas pela Resolução ANTT 4.801/2015;*

d) considerar ***revéis Jorge Luiz Macedo Bastos*** *e* ***Carlos Fernando do Nascimento****;*

e) acatar as demais razões de justificativas, o que implicaria em:

e.1) ***acatar*** *os argumentos trazidos em relação aos* ***três indícios de irregularidades*** *associados ao* ***Trecho de 108 km****;*

e.2) ***acatar*** *os argumentos relativos à* ***inclusão de serviços em duplicidade*** *associado às* ***Travessias Urbanas****; (...)*"

13. Além disso, é proposto, no mérito, tornar sem efeito a supressão cautelar que fora posteriormente suspensa pelo Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, relativa aos efeitos financeiros da recuperação do Trecho de 108 km. Contudo, de forma diversa, é proposto tornar definitivas as supressões dos efeitos financeiros relativos ao Trecho de 174 km e às Travessias Urbanas.

14. Também é proposto na instrução, em relação ao Trecho de 2,3 km, determinação para que seja confrontado o valor arrecadado para a execução do investimento com o montante efetivamente dispendido.

15. Por meio de Despacho integralmente transcrito no relatório precedente, o diretor da subunidade concordou com as propostas da instrução do auditor em relação ao acolhimento e rejeição das audiências dos responsáveis, porém pontuou duas discordâncias em relação às demais propostas. Sugeriu também determinações adicionais, particularmente relativas ao TAC e ao acompanhamento de acórdão proferido nestes autos.

16. A primeira divergência diz respeito à irregularidade da insuficiência de motivação para inclusão de novos investimentos, pois foi apresentado o entendimento de que seria de fato competência do Ministério dos Transportes decidir sob a eventual execução de investimento diretamente pelo Poder Público ou inserido em um contrato de concessão. Todavia, em decorrências das falhas observada no processamento do reequilíbrio, não foi proposta alteração no encaminhamento.

17. A segunda é concernente à proposta de determinação da instrução no sentido da apuração do montante arrecadado para a execução do Trecho 2,3 km e sua comparação com o valor efetivamente dispendido. O diretor da subunidade entendeu que não caberia tal determinação, nos termos do disposto na Resolução-TCU 315/2020, pois não havia sido caracterizada uma irregularidade iminente em curso ou já consolidada. Nesse sentido, a possível irregularidade teria sido suposta, sem nenhuma avaliação a respeito, o que não justificaria o encaminhamento de determinação. Ademais, em uma avaliação expedita, havia indicativos de que os valores recebidos já teriam sido compensados na revisão que excluiu o investimento.

18. Por sua vez, a auditora-chefe da unidade técnica anuiu à essência das conclusões do diretor da sua subunidade, porém divergiu quanto às audiências, tendo proposto acolher todas as razões de justificativa apresentadas e deixar de aplicar sanções aos gestores.

19. Feito esse breve resumo, passo a decidir, antecipando, desde já, minha concordância com a auditora-chefe da AudRodoviaAviação, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir acerca dos pontos controvertidos.

20. Primeiramente, há que se destacar a relevante atuação deste Tribunal no caso em pauta. As irregularidades então identificadas tiveram seus efeitos mitigados ou mesmo cancelados em decorrência de atos praticados pela Agência após o início da atuação desta Corte de Contas.

21. Ademais, a recorrente fiscalização do Controle Externo, para além de casos concretos, está contribuindo para o aperfeiçoamento institucional da Agência Reguladora, que vem normatizando e aprimorando a sistemática de gestão contratual, incluído a inclusão/exclusão de investimento e os procedimentos para reequilíbrio contratual. Nesse contexto, a auditora-chefe da unidade técnica destacou cinco RCRs (Regulamentos de Concessões Rodoviárias) da ANTT, publicados entre os anos de 2021 e 2025, que passaram a concentrar em poucas normas praticamente todos os aspectos relevantes da regulação de concessões rodoviárias.

22. No caso sob análise nestes autos, foi registrado nas instruções da unidade especializada, transcritas no relatório que antecede este voto, que não teriam sido observados efeitos danosos das irregularidades associadas aos trechos de **Travessias Urbanas** e ao **Trecho de 108 km**, vejamos (instrução do auditor, peça 303, p. 46):

"*276. Com respeito à inclusão de serviços em duplicidade com obrigações estabelecidas contratualmente, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do usuário (art. 9º da Lei 8.987/1995) para os seguintes segmentos:* ***travessia urbana de Nova Mutum*** *(km 592,9 – 600,7);* ***travessia urbana de Sorriso*** *(km 746,0 – 760,0);* ***travessia urbana de Rondonópolis*** *(km 125,2 – 130,2), há a informação de que tais segmentos, que foram descritos como 'EOD' (em obras de*

duplicação'), deveriam ter sido assumidos pela concessionária desde o início da concessão, sem qualquer ônus adicional em termos de conservação.

277. Em face do ocorrido, a ***ANTT reconheceu o equívoco, que foi sanado por meio da Resolução 5.411/2017*** *(peça 70), que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e a 5ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio, o que se deu, com fundamento na Nota Técnica n. 28/2017/GEINV/SUINF (Peça 62, p. 11-15). Tal constatação permite considerar acatadas as razões de justificativa.*

278. Especificamente, quanto à inclusão de investimentos relacionados à duplicação do ***trecho de 108,2 km****, promovida pela Resolução ANTT 4.811/2015, verificou-se que tais investimentos foram condicionados à apresentação prévia pela concessionária dos projetos executivos relativos às obras, o que não ocorreu. Com a comprovação da suspensão do incremento, conforme o Ofício n. 232/2016/SUINF, de 23 de março de 2016,* ***constatou-se que o aumento tarifário previsto jamais produziu efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio*** *(peça 257). Deste modo, considera-se acatadas as razões de justificativa, inclusive, quanto ao desvirtuamento da licitação.*" (destaques acrescidos).

23. Portanto, das informações contidas nos autos, tem-se que nesses dois segmentos em que foram constatadas irregularidades relativas à inserção de obras e serviços – Trecho de 108 km e Travessias Urbanas – as respectivas extensões foram, posteriormente, excluídas, sem que tenham sido observados efeitos financeiros no valor da tarifa de pedágio decorrentes das irregularidades.

24. Assim, não obstante eventuais falhas identificadas, os mecanismos de autocorreção da Agência (ainda que atuantes após o início da ação do TCU) foram suficientes para evitar benefícios indevidos à concessionária e danos aos usuários. Dessa forma, considerado a inexistência de efeitos concretos ou de lesividade prática da irregularidade, acompanho as conclusões da titular da AudRodoviaAviação para acatar as razões de justificativas apresentadas e deixar de aplicar sanção dos responsáveis, especialmente à luz dos contextos regulatórios complexos em que as decisões foram tomadas e do disposto arts. 22 e 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

25. No que tange ao **Trecho de 2,3 km**, as informações disponíveis indicam que teria ocorrido a execução de cerca de 20% do investimento (R$ 5,1 milhões, na data-base: maio/2012), sendo que o aumento tarifário correspondente foi de 0,86%, aplicado durante um período de aproximadamente 34 meses, conforme segue (peça 303, p. 46):

"*117. Da análise desses documentos, é possível constatar que o valor previsto para o* ***investimento era, na realidade, R$ 25.847.392,51, considerando correta a informação de que os R$ 5.143.631,11 corresponderiam a 19,9% do total*** *(data base: maio/2012) e que a informação da concessionária não traduziu a realidade ao informar o referido trecho estaria concluído. Na realidade, em razão do alto índice de inexecução contratual pela concessionária, a ANTT já cogitava, em 26/6/2020, a hipótese de iniciar o processo de caducidade do contrato de concessão. De modo que, a conclusão pelo indeferimento do pleito da concessionária em dar seguimento às obras do referido trecho é categórico ao evocar a contradição ante à constatação de que as obras estavam paralisadas há anos.*

118. Assim, diante dessa avaliação é possível ***concluir que as obras executadas no trecho de 2,3 km corresponderam a apenas 19,9% do valor previsto, enquanto, o correspondente acréscimo à tarifa básica de pedágio de 0,86%, aprovado em 11/9/2014, pela Resolução ANTT 4.407/2014, foi cobrado dos usuários da rodovia até a sua exclusão pela Resolução ANTT 5.411/2017, em 6/7/2017****, data da entrada em vigor (peça 70).*" (destaques acrescidos).

26. Em seu despacho, também transcrito no relatório precedente, o titular da Subunidade concluiu, em exame expedito, que não teria havido valores arrecadados a maior no que se refere aos investimentos nesse **Trecho de 2,3 km** (peça 304, p. 3-4):

"*23. Uma avaliação* ***expedita*** *indica ser mais plausível a realidade contrária, que* ***os valores já recebidos já foram compensados na revisão que excluiu os investimentos do contrato****.*

24. A Resolução-ANTT 5.411/2017, que excluiu os investimentos naquele trecho, foi precedida de análises econômico-financeiras realizada pela GEROR e pela GEINV.

25. A Nota Técnica 28/2017/GEINV/SUINF (peça 301) alerta que a GEROR deve levar em conta que houve receitas decorrentes do Fluxo de Caixa Marginal 1 (que corresponde à inclusão dessa obra) e despesas com elaboração de projeto.

26. A GEROR, na NT 166/2017/GEROR/SUINF (peça 69), considerando a NT 28 da GEINV, calculou o impacto da exclusão dos investimentos do FCM1, chegando em -0,00042 (sem contar as outras parcelas de outros itens do FCM1) (peça 69, p. 32, Quadro 7).

27. Quando foi incluído no contrato, em 2014, o FCM1 acrescentou à TBP R$ 0,00023. Na exclusão, que foi reduzido em 2016 para R$ 0,00018 (peça 69, p. 4, Quadro 4).

28. A exclusão definitiva em 2017 retirou R$ 0,00042 da tarifa (peça 69, p. 32, Quadro 7). Veja que esse valor é 2,3 vezes a tarifa do FCM1 que estava onerando a tarifa até então.

29. Tendo em vista que a GEROR estava alertada quanto à necessidade de compensação das receitas já auferidas pelo FCM 1 e que ***a redução da tarifa foi de fato significativamente superior ao valor que estava onerando a tarifa em razão daquele FCM****, não há por que, numa avaliação sumária, concluir que tal compensação não tenha sido procedida a ponto de se determinar à ANTT que o faça.*" (destaques acrescidos).

27. Consoante se pode observar, existem elementos que indicam não ter havido uma remuneração a maior da concessionária em relação aos investimentos executados no segmento, estando as obras e serviços no trecho atualmente excluídas do contrato. Dessa forma, alinho-me mais uma vez ao posicionamento da auditora-chefe da unidade técnica de que, nada obstante as falhas identificadas, não seria cabível a aplicação de penalidades aos responsáveis.

28. No que concerne ao **Trecho de 174 km**, foram assinaladas duas irregularidades: i) alteração das condições efetivas da proposta caracterizada pela superavaliação dos novos investimentos; e ii) inclusão de obras sem os respectivos projetos de engenharia.

29. Em suma, a Agência decidiu que o referido segmento deveria passar por intervenções, de duração de nove meses, realizadas pela Concessionária, com o intuito de elevar os parâmetros de desempenho daquele segmento e, posteriormente, devolvê-lo ao Poder Público. Ocorre que os investimentos não foram precificados utilizando-se projetos de engenharia, sendo que comparações realizadas pela equipe técnica do TCU, utilizando-se por parâmetro serviços diretamente contratados pela Administração (especificamente o CREMA – Contrato de Restauração e Manutenção do DNIT) indicavam potencial superavaliação dos custos pactuados com a concessionária.

30. De fato, o cerne da problemática encontra-se na inclusão das obras e serviços sem os respectivos projetos de engenharia, o que por si só constitui uma irregularidade, além de prejudicar a adequada orçamentação das intervenções realizadas. Desse modo, restou à equipe de fiscalização desta Corte estimar de forma paramétrica quais seriam os custos envolvidos, o que culminou no achado de superavaliação dos preços.

31. Portanto, não restam dúvidas quanto às falhas na condução, por parte da Agência, da inserção dos novos investimentos no Trecho de 174. Contudo, faz-se mister tecer considerações adicionais acerca da responsabilização dos gestores.

32. Na mesma linha apontada pela titular da unidade instrutora, a problemática verificada no presente caso se encontrava predominantemente relacionada a questões relativas à condução geral dos processos internos da Agência, mais do que a falhas individuais dos gestores. Os responsáveis estavam inseridos em um fluxo institucional de tomada de decisões no qual aspectos relevantes, como a completude dos projetos de engenharia e a precisão dos orçamentos, eram, à época, usualmente tratados de forma insuficiente ou relegados a segundo plano.

33. Nesse contexto, assim como em relação aos demais trechos analisados, há que se considerar o ambiente institucional e regulatório no qual os atos foram praticados, bem como os precedentes deste Tribunal em casos similares. A análise da conduta dos gestores não pode ser feita de

forma isolada, desvinculada das práticas administrativas então adotadas no âmbito da Agência e do próprio padrão decisório observado em processos semelhantes apreciados por esta Corte.

34. Recupero, a esse respeito, o TC 028.835/2016-6, no qual o TCU realizou audiências em função da realocação da praça de pedágio da concessão da Concer, na BR-040/RJ/MG. Naquele caso, a ANTT decidiu inserir no contrato a construção de uma nova praça de pedágio e desativar outra já existente, com base em justificativas que foram consideradas inválidas pelo Tribunal. Tal decisão resultou na previsão de execução de investimento considerado desnecessário. Não obstante o reconhecimento da irregularidade dos atos praticados, esta Corte de Contas deixou de aplicar penalidade aos responsáveis (Acórdão 426/2024-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar).

35. Também merece menção o TC 014.689/2014-6, no qual o Tribunal examinou o processo de aprovação e execução da obra da Nova Subida da Serra de Petrópolis, igualmente a cargo da Concer. Tratava-se de investimento que apresentou diversas falhas de orçamento e de projeto, além de problemas relacionados ao aporte de recursos necessários à sua execução. Nesse caso, o Tribunal, mais uma vez, optou por acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, sem prejuízo de determinar a adoção de medidas corretivas (Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar).

36. É importante observar que os fatos tratados nos mencionados processos ocorreram no mesmo recorte temporal dos acontecimentos examinados nestes autos. Isso reforça a compreensão de que as falhas identificadas não decorreram, necessariamente, de condutas individuais isoladas, mas de um contexto mais amplo de baixa governança e deficiências metodológicas e procedimentais então existentes no âmbito da atuação regulatória da Agência.

37. De fato, a partir das decisões proferidas pelo Tribunal nos casos similares citados, observa-se uma tendência desta Corte, em situações envolvendo o mesmo contexto regulatório, de reconhecer as falhas verificadas e determinar a adoção de providências corretivas, sem, contudo, impor penalidades aos gestores envolvidos.

38. Não se pretende, com isso, ignorar ou minimizar a existência das irregularidades apontadas. Todavia, entendo que o requisito do erro grosseiro, indispensável à responsabilização pessoal do gestor nos termos do art. 28 da LINDB, não se encontra suficientemente caracterizado no presente caso. As impropriedades identificadas manifestaram-se em ambiente institucional marcado por deficiências metodológicas então disseminadas, circunstância que certamente dificultou a adequada maturação técnica das decisões administrativas.

39. Por essa razão, acompanho a sugestão da auditora-chefe da AudRodoviaAviação e proponho o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em relação também ao Trecho de 174 km.

40. Por último, em relação ao monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 e ao acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1, todos do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, acompanho a sugestão do corpo diretivo da unidade técnica para que sejam realizados no âmbito do TC 019.064/2022-5, em observância ao princípio da racionalidade administrativa.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2795/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.830/2016-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante/Responsáveis:

3.1. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
3.2. Responsáveis: Carlos Fernando do Nascimento (070.696.027-07); Cristiano Della Giustina (979.329.220-20); Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04); Marcelo Bruto da Costa Correia (039.706.014-95); Marcelo Vinaud Prado (590.360.951-15); Natália Marcassa de Souza (290.513.838-60); Sérgio de Assis Lobo (007.318.018-14); Viviane Esse (206.461.918-61).
4. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Menndel Assunção Oliver Macedo (36366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Gilberto Mendes Calasans Gomes (43.391/OAB-DF), representando a Concessionaria Rota do Oeste S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação acerca de indícios de irregularidades verificados na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) relacionados à inclusão de novas obras e serviços no contrato de concessão da BR-163/MT, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S/A (CRO);

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 justificativas apresentadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Concessionária Rota do Oeste S/A (CRO);

9.2. considerar revéis Jorge Luiz Macedo Bastos e Carlos Fernando do Nascimento, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

9.3. acolher as razões de justificativa de Cristiano Della Giustina, Viviane Esse, Natália Marcassa, Marcelo Bruto da Costa Correia, Marcelo Vinaud Prado e Sérgio de Assis Lobo;

9.4. autorizar o monitoramento dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5, juntando àqueles autos cópia do presente acórdão;

9.5. realizar o acompanhamento periódico de que trata o subitem 9.5.1 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário no TC 019.064/2022-5 ou em outro processo específico que vier a ser autuado para esse fim;

9.6. juntar cópia das peças 294 a 298 ao TC 019.064/2022-5;

9.7. informar à ANTT que os futuros envios das informações atualizadas sobre o cumprimento do TAC da CRO, bem como a comunicação a este Tribunal em caso de descumprimento, conforme determinações dos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1.100/2023-TCU-Plenário, devem ser feitos no âmbito do TC 019.064/2022-5;

9.8. comunicar esta decisão à ANTT, à CRO e aos responsáveis; e

9.9. encerrar os autos, com base no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2795-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.435/2026-6
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
Representante: SNA Serviços Ltda. (00.891.142/0001-96).
Representação legal: Marcos André de Almeida Malheiros Filho (37842/OAB-BA), entre outros, representando a SNA Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PETROBRAS. SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E MONTAGEM PARA PROJETOS DE INVESTIMENTO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO INICIAL DA CAUTELAR. OITIVA. AGRAVO. FATOS NOVOS. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. PROVIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NOVO AGRAVO. REAVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CONCLUSÃO PELA AUSÊNCIA. PROVIMENTO DO AGRAVO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a íntegra do meu Despacho datado de 2/10/2026, transcrito a seguir (peça 32):

"*Trata-se de representação (peça 1), com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos.*

2. Em apertada síntese, a representante alega dois indícios de irregularidades no certame: (i) a inclusão de cláusula restritiva e não justificada, consubstanciada na exigência habilitatória de comprovação de um contrato correspondente a no mínimo 20% da proposta da licitante (peça 1, p. 4-13); e (ii) a possibilidade de a proposta da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda. ser supostamente inexequível (peça 1, p. 13-17).

3. Acolhendo a proposta da AudContratações, decidi, por meio do despacho à peça 20, conhecer da representação e indeferir os pedidos de medida cautelar e de ingresso da representante nos autos como terceira interessada, autorizando oitiva, diligência e demais propostas constantes na instrução à peça 18.

4. Irresignada, SNA Serviços Ltda. interpôs agravo (peça 29) em face dos itens 7.2 e 7.3 do aludido despacho à peça 20, alegando, em resumo, que a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300 restabeleceu a habilitação da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., mas não determinou sua contratação, adjudicação ou homologação, e que os atos posteriores à sentença — notadamente a adjudicação e a homologação divulgadas em 10/9/2026 — permanecem sujeitos ao controle externo.

5. Afirma, ainda, haver indícios de inexequibilidade da proposta vencedora, bem como possível ausência de oportunidade recursal em relação aos atos praticados após a sentença judicial.

6. Por fim, a agravante pretende, em síntese, o reconhecimento de sua condição de interessada, a reconsideração do indeferimento da medida cautelar e a determinação para que a Petrobras se abstenha de celebrar o contrato com a empresa ZAAF ou, caso já celebrado, de praticar novos atos de mobilização e execução até a apreciação do recurso.

7. Quanto à admissibilidade, o presente recurso deve ser conhecido, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), porquanto, conforme informado pela agravante, o despacho recorrido foi comunicado em 22/9/2026, tendo a ciência ocorrido em 24/9/2026, e o agravo foi protocolado em 29/9/2026. A tempestividade de 5 (cinco) dias, portanto, encontra-se demonstrada nos elementos apresentados pela recorrente.

8. Referente ao pedido de retratação do ingresso nos autos, a SNA sustenta que sua pretensão de ingresso não decorre simplesmente da condição de autora da representação, mas da possibilidade de que o resultado da fiscalização alcance diretamente sua posição no certame.

9. Nesse ponto, assiste-lhe razão em parte.

10. A circunstância de a SNA figurar como participante da licitação não lhe confere, por si só, direito de intervir em toda e qualquer matéria submetida ao controle deste Tribunal.

11. Entretanto, o próprio objeto da oitiva e diligência determinada nestes autos pode produzir efeitos sobre a ordem de classificação do certame.

12. Com efeito, caso se venha a constatar irregularidade relacionada à proposta da atual adjudicatária, ou aos atos subsequentes praticados no procedimento, eventual reexame administrativo poderá alcançar as propostas subsequentes, entre elas a da agravante.

13. Há relação concreta entre o objeto da representação e a posição jurídica da SNA, suficiente, neste momento processual, para reconhecer-lhe razão legítima para intervir, nos limites da matéria que possa repercutir diretamente sobre sua situação no certame.

14. Defiro, portanto, em juízo de retratação, o ingresso da SNA Engenharia Ltda. como terceira interessada.

15. Cabe destacar, no entanto, que a questão central do presente agravo diz respeito aos limites da atuação desta Corte após a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300.

16. A sentença, segundo os elementos trazidos aos autos, restabeleceu a habilitação da ZAAF e assegurou sua participação nas fases subsequentes do certame. Essa decisão judicial deve ser integralmente observada enquanto vigente.

17. Não compete, portanto, a este Tribunal, por meio da presente representação, produzir decisão que tenha por efeito imediato afastar ou esvaziar a eficácia do pronunciamento judicial.

18. Isso não significa, contudo, que a decisão judicial tenha retirado da Administração ou desta Corte de Contas toda possibilidade de examinar os atos posteriores praticados no procedimento licitatório. A questão judicialmente decidida e as questões submetidas ao controle externo devem ser adequadamente delimitadas.

19. Se o Poder Judiciário decidiu acerca da habilitação da ZAAF, tal decisão deve ser respeitada. Diversamente, a eventual exequibilidade da proposta, o cumprimento das regras editalícias na fase posterior à sentença e a regularidade de atos administrativos supervenientes constituem questões que, conforme relatado no agravo, não foram objeto de decisão judicial específica.

20. A atuação desta Corte, nesse ponto, não deverá importar revisão da sentença, mas fiscalização dos atos administrativos praticados em seu cumprimento e das demais etapas do procedimento licitatório. Essa distinção é essencial para evitar tanto a sobreposição indevida entre as instâncias quanto eventual lacuna de controle sobre fatos administrativos supervenientes.

21. Em relação à indicada exequibilidade da proposta, a agravante aponta possível incidência do item 5.2 do edital, segundo o qual a proposta apresentada pela ZAAF, no valor de R$ 139.457.482,97, poderia enquadrar-se na hipótese de indício de inexequibilidade caso o orçamento referencial seja superior a R$ 199.224.975,67.

22. Trata-se de questão objetiva, cuja verificação depende, essencialmente, da obtenção de informação documental junto à Petrobras.

23. Não se mostra adequado, nesta fase, afirmar a inexequibilidade da proposta sem a informação acerca do orçamento referencial e, sendo o caso, sem o conhecimento das providências adotadas pela estatal para aferição da exequibilidade. Por outro lado, justamente por se tratar de elemento potencialmente relevante para a regularidade da contratação, a questão deve ser esclarecida antes que eventual execução contratual torne mais difícil ou onerosa a adoção das providências decorrentes do controle.

24. Assim, considero pertinente determinar que a Petrobras apresente informações sobre esse ponto, acompanhadas da respectiva documentação.

25. Também merece esclarecimento a sequência de atos praticados após a referida sentença, vez que, conforme relatado pela agravante, os Comunicados nºs 9 e 10 divulgaram, em 10/9/2026, a adjudicação e a homologação em favor da ZAAF. A agravante informa, ainda, que a sentença foi impugnada pela Petrobras, em apelação interposta em 3/9/2026, e pela SNA, em apelação de 18/9/2026, ambas ainda pendentes de julgamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A Petrobras também interpôs o Agravo de Instrumento nº 1031856-86.2026.4.01.0000.

26. A existência desses atos, contudo, deve ser esclarecida pela Petrobras em oitiva complementar à efetuada no âmbito do despacho à peça 20.

27. Nesse ponto, portanto, a cautela recomenda não antecipar conclusão de irregularidade, mas assegurar que a fiscalização não perca objeto pela consumação dos atos que ainda estão sob exame.

28. Em relação a medida cautelar, a agravante requer que a Petrobras se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF ou, caso já tenha ocorrido a assinatura, de praticar novos atos de mobilização e execução, até que sejam esclarecidas as questões submetidas ao controle deste Tribunal.

29. Em juízo de cognição sumária, entendo presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar.

*30. Há **plausibilidade jurídica** na alegação de que a proposta da ZAAF, no valor de R$ 139.457.482,97, pode enquadrar-se na hipótese prevista no item 5.2 do edital, caso o orçamento referencial seja superior a R$ 199.224.975,67. Nessa hipótese, caberia à Petrobras adotar as providências previstas no item 5.2.1 para aferição da exequibilidade da proposta. A questão ainda não se encontra suficientemente esclarecida nos autos.*

31. Também merece esclarecimento a sequência dos atos praticados após a decisão judicial que assegurou a participação da ZAAF, especialmente quanto à adjudicação e homologação do certame e à eventual existência de oportunidade recursal em relação a esses atos supervenientes. Ressalto que a presente decisão não questiona a eficácia da decisão judicial nem a habilitação da ZAAF, limitando-se ao controle dos atos administrativos posteriores.

*32. Está igualmente caracterizado o **perigo da demora**, pois a contratação pode ser formalizada e sua execução iniciada antes da conclusão das diligências determinadas por este Tribunal, produzindo efeitos materiais de difícil reversão e comprometendo a utilidade do controle externo.*

33. Por outro lado, não se evidencia, neste momento, ***perigo de demora reverso*** *suficiente para impedir a cautelar. Segundo informado pela agravante, o objeto permanece atendido por contrato vigente, cuja continuidade poderá ser preservada, circunstância que deverá ser confirmada pela Petrobras. A medida também não impede providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações ou à continuidade de serviços essenciais.*

34. A cautelar, portanto, mostra-se adequada e proporcional, pois apenas preserva o estado atual até que sejam esclarecidas as questões relevantes, sem antecipar o mérito da representação.

35. Diante do exposto, DECIDO:

35.1 conhecer do presente agravo, nos termos do art. 289, ***caput*** *e § 1º do Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, dar-lhe provimento;*

35.2. reformar o item 7.3 do despacho à peça 20, para reconhecer à SNA Engenharia Ltda. a condição de interessada nestes autos, com fulcro no art. 146 do RITCU;

35.3 reformar o item 7.2 do despacho à peça 20, para conceder medida cautelar, com fundamento no art. 276 do RITCU, determinando à Petrobras que se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., decorrente da Concorrência 7004553465, até nova deliberação deste Tribunal, ou, caso o contrato já tenha sido celebrado, se abstenha de emitir novas ordens de mobilização ou de execução, ressalvadas as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade de serviços essenciais e se já houver ordens de serviço ou atos de mobilização em curso, apresente a este Tribunal relatório circunstanciado acerca do estágio da execução e dos compromissos já assumidos;

35.4. esclarecer que a presente medida cautelar não alcança a eficácia da decisão judicial proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300, em trâmite no TRF1, não determina a desconstituição da habilitação da ZAAF e não impede sua participação no certame, limitando-se à preservação da utilidade do controle externo quanto aos atos administrativos posteriores e às questões ainda não submetidas ao Poder Judiciário;

35.5. determinar a oitiva da Petrobras, com amparo no art. 250, V, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie sobre os seguintes pontos relativos à Concorrência 7004553465, com a apresentação da documentação pertinente:

a) o valor do orçamento referencial da contratação;

b) a eventual instauração da diligência prevista no item 5.2.1 do edital para aferição da exequibilidade da proposta da ZAAF, com seu resultado, caso cabível;

c) a assinatura do contrato com a ZAAF e a possível emissão de ordem de serviço, mobilização ou início da execução;

d) a situação do contrato atualmente utilizado para atendimento do objeto, inclusive seu prazo de vigência e eventual possibilidade de prorrogação;

e) a sequência dos atos praticados após a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300, especialmente quanto à adjudicação e à homologação divulgadas pelos Comunicados nº 9 e nº 10, além de eventuais recursos;

35.6. determinar a oitiva da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., para que, caso queira, apresente manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos fatos e fundamentos que embasam a presente representação, especialmente quanto aos efeitos da medida cautelar concedida, facultando-lhe juntar os documentos que entender pertinentes; e

35..7. comunicar esta decisão à SNA Engenharia Ltda., à Petrobras e à empresa ZAAF."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A

(Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos.

2. Em apertada síntese, a representante alegou dois indícios de irregularidade no certame: (i) a inclusão de cláusula restritiva e não justificada, consubstanciada na exigência habilitatória de comprovação de um contrato correspondente a no mínimo 20% da proposta da licitante (peça 1, p. 4-13); e (ii) a suposta inexequibilidade da proposta da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda. (peça 1, p. 13-17).

3. Acolhendo a proposta da AudContratações, decidi inicialmente, por meio do despacho à peça 20, conhecer da representação e indeferir os pedidos de medida cautelar e de ingresso da representante nos autos como terceira interessada, autorizando oitiva, diligência e demais propostas constantes na instrução à peça 18.

4. Irresignada, a empresa SNA Serviços Ltda. interpôs agravo (peça 29) em face dos itens 7.2 e 7.3 do aludido despacho à peça 20, alegando, em resumo, que a sentença proferida no Mandado de Segurança nº 1065122-58.2026.4.01.3300 restabeleceu a habilitação da ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., mas não determinou sua contratação, adjudicação ou homologação, e que os atos posteriores à sentença – notadamente a adjudicação e a homologação divulgadas em 10/9/2026 – permanecem sujeitos ao controle externo.

5. Afirmou, ainda, haver indícios de inexequibilidade da proposta vencedora, bem como possível ausência de oportunidade recursal em relação aos atos praticados após a sentença judicial.

6. Diante dos novos fatos, conheci do agravo interposto; reconheci à empresa SNA Engenharia Ltda. a condição de interessada nestes autos, com fulcro no art. 146 do RITCU; concedi medida cautelar, com fundamento no art. 276 do RITCU, determinando à Petrobras que se abstenha de assinar o contrato com a ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda., decorrente da Concorrência 7004553465, até nova deliberação deste Tribunal ou, caso o contrato já tenha sido celebrado, de emitir novas ordens de mobilização ou de execução; e autorizei a oitiva da Petrobras e da entidade empresarial ZAAF para os devidos esclarecimentos.

7. Os fundamentos para a adoção da medida cautelar encontram-se devidamente indicados nos itens 30-34 do despacho acostado à peça 32, transcrito no relatório precedente.

8. Considerando o disposto no art. 276, § 1º, do RITCU, trago a matéria à apreciação deste Plenário, para referendo da cautelar.

9. Estando os autos incluídos na pauta desta sessão, a Petrobras interpôs Agravo (peças 41-50) contra a medida cautelar por mim proferida.

I

10. Quanto à admissibilidade, o apelo da Petrobras deve ser conhecido, nos termos do art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), porquanto, conforme informado pela agravante, o despacho recorrido foi comunicado em 6/10/2026 e o agravo protocolado no mesmo dia.

11. Passo ao exame ponto a ponto do agravo interposto.

II.1. DA CONDIÇÃO DE INTERESSADA DA SNA E DA LEGITIMIDADE RECURSAL

12. A Petrobras sustenta que a SNA, por ocupar apenas a sexta posição na classificação do certame, não possuiria interesse jurídico concreto na decisão deste Tribunal, mas apenas interesse econômico remoto e condicionado ao afastamento das licitantes que a precedem.

13. O argumento não merece acolhimento. A decisão agravada não reconheceu a SNA como interessada exclusivamente em razão de sua condição de autora da representação ou de participante da licitação.

14. Conforme consignado na decisão recorrida, a eventual confirmação de irregularidade relacionada à proposta da ZAAF ou aos atos subsequentes do certame poderá produzir consequências sobre a classificação das propostas remanescentes, alcançando, em tese, a esfera jurídica da SNA.
15. Existe, portanto, relação concreta entre o objeto da fiscalização e a posição ocupada pela empresa no procedimento licitatório.
16. Não se trata de reconhecer direito subjetivo à contratação. Trata-se, diversamente, de reconhecer que o resultado do controle exercido por esta Corte poderá repercutir diretamente sobre a posição jurídica da empresa no certame.
17. O art. 146 do Regimento Interno não exige que o interessado demonstre direito adquirido à contratação, mas razão legítima para intervir no processo ou possibilidade de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação do Tribunal.
18. No caso concreto, essa possibilidade não é meramente abstrata. A SNA encontra-se efetivamente inserida na cadeia de classificação do certame e a controvérsia submetida a este Tribunal diz respeito justamente à regularidade da habilitação e da proposta da licitante que se encontra em posição superior.
19. É certo que a SNA não seria automaticamente declarada vencedora caso a ZAAF viesse a ser afastada, mas essa circunstância não elimina a possibilidade de repercussão jurídica da decisão deste Tribunal. Ao contrário, basta que se reconheça que eventual alteração do resultado do certame poderá provocar o reexame das posições subsequentes.
20. A jurisprudência invocada pela Petrobras tampouco conduz necessariamente à conclusão pretendida. O Acórdão 2.216/2026-Plenário, por exemplo, assentou que a mera participação em certame não basta, por si só, para conferir a condição de interessado. A hipótese destes autos, entretanto, possui elemento adicional: a decisão recorrida identificou relação concreta entre a fiscalização em curso e a posição jurídica da empresa no procedimento licitatório.
21. Também não considero adequado atribuir, nesta fase, caráter determinante ao fato de a SNA ser contratada da Petrobras no ajuste atualmente vigente. A circunstância pode ser considerada no exame da motivação e das consequências econômicas de sua atuação, mas não é suficiente para afastar, por si só, a possibilidade de que a empresa possua interesse legítimo na fiscalização de atos que poderão repercutir sobre sua posição no certame.
22. De todo modo, a condição de interessada não transforma a SNA em parte titular de direito à contratação. A atuação processual permanece submetida aos limites próprios do controle externo, cuja finalidade é a tutela do interesse público.
23. Por essas razões, não identifico fundamento suficiente para reformar a decisão agravada nesse ponto.

II.2. DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA QUESTÃO RELATIVA À EXEQUIBILIDADE

24. A Petrobras sustenta que a proposta da ZAAF não apresentaria indício objetivo de inexequibilidade, pois teria alcançado R$ 146.080.282,97, correspondendo a 77,61% do orçamento referencial de R$ 188.211.798,51, e, portanto, estaria acima do limite de 70% previsto no item 5.2 do edital.
25. A argumentação, embora relevante, não afasta a necessidade de adoção da medida cautelar. A decisão agravada não afirmou, em caráter definitivo, que a proposta da ZAAF é inexequível. O que se reconheceu foi a existência de plausibilidade jurídica quanto à necessidade de esclarecimento da questão, especialmente porque a própria disciplina editalícia estabelece metodologia específica para aferição de eventual inexequibilidade, cuja aplicação depende da consideração do orçamento referencial e dos demais parâmetros previstos no item 5.2 do edital.
26. A própria Petrobras reconhece que houve diligências destinadas a verificar a efetividade da proposta. Esse dado, longe de afastar a cautelar, evidencia a pertinência da instrução determinada.
27. O ponto central, portanto, não é simplesmente saber se o percentual de desconto,

considerado isoladamente, supera ou não determinado limite. É necessário verificar se a metodologia editalícia foi corretamente aplicada e se as diligências realizadas foram suficientes para demonstrar, de maneira objetiva e documentada, a capacidade de execução da proposta nos preços ofertados.

28. E esse esclarecimento ainda não se encontrava suficientemente disponível nos autos quando da prolação da decisão cautelar. A documentação mencionada pela Petrobras – inclusive o preenchimento do questionário de exequibilidade, as justificativas relativas aos custos e as informações sobre as vantagens competitivas da empresa – deverá ser apreciada pela unidade técnica no contexto global da contratação.

29. Não seria adequado antecipar, em sede de agravo, conclusão definitiva sobre a suficiência desses elementos. A medida cautelar, repita-se, não pressupõe certeza da irregularidade. Apenas exige juízo de probabilidade associado ao risco de que a demora comprometa a utilidade do controle e essa condição, no presente momento processual, permanece presente.

II.3. DA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA UTILIDADE DO CONTROLE EXTERNO

30. Há outro aspecto que considero decisivo. Quando proferida a decisão agravada, o procedimento já havia avançado para a adjudicação, homologação e contratação da ZAAF, com início de mobilização. Esse avanço processual poderia conduzir à consolidação de situação de difícil reversão antes que esta Corte tivesse oportunidade de examinar adequadamente as questões submetidas à sua apreciação. É precisamente para situações dessa natureza que se justifica a tutela cautelar.

31. O Tribunal não está, por meio da decisão recorrida, afirmando que a contratação da ZAAF é ilegal, tampouco está substituindo a Administração em sua avaliação técnica. Está apenas preservando o estado de fato necessário para que o controle externo possa ser exercido de maneira útil e efetiva.

32. A suspensão temporária de novos atos de execução, ressalvadas as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade dos serviços essenciais, revela-se medida proporcional ao estágio processual da controvérsia.

II.4. DA DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NO MANDADO DE SEGURANÇA

33. A Petrobras sustenta que a cautelar deste Tribunal seria incompatível com a sentença proferida no Mandado de Segurança 1065122-58.2026.4.01.3300.

34. Também aqui não assiste razão à agravante. A decisão recorrida foi expressa ao delimitar o alcance da medida. Não se desconstituiu a habilitação da ZAAF; não se determinou que a Petrobras descumpra a decisão judicial; não se impediu a empresa de participar do certame. O objeto da cautelar foi outro: preservar a utilidade do controle externo sobre os atos administrativos posteriores e sobre questões que, conforme os elementos disponíveis, ainda não haviam sido submetidas à apreciação judicial.

35. A existência de decisão judicial reconhecendo a regularidade da habilitação da ZAAF não torna imunes ao controle externo todos os atos posteriores praticados no procedimento licitatório. São planos distintos de atuação institucional: o Poder Judiciário examinou determinada controvérsia submetida à sua apreciação; o TCU, no exercício das competências que lhe foram conferidas constitucionalmente, examina outros aspectos relacionados à contratação, inclusive aqueles relativos à exequibilidade da proposta, à sequência dos atos administrativos posteriores e à observância das regras do certame.

36. A cautelar, portanto, não pretende revisar a decisão judicial nem produzir efeito suspensivo sobre ela. Busca apenas evitar que atos administrativos subsequentes tornem inócua a fiscalização desta Corte. Essa delimitação, já expressamente consignada na decisão agravada, permanece adequada.

II.5. DO ***PERICULUM IN MORA*** E DO ALEGADO DANO REVERSO

37. A Petrobras invoca, ainda, a existência de dano reverso, destacando que a contratação da ZAAF seria economicamente mais vantajosa que a manutenção do contrato atualmente celebrado com a SNA.

38. Reconheço a relevância do argumento. Todavia, a alegação de maior economicidade da contratação não é suficiente, por si só, para afastar a medida cautelar.

39. Primeiro, porque a própria economicidade da contratação constitui um dos elementos que deverá ser examinado à luz da instrução em curso. Segundo, porque eventual economia decorrente da contratação não pode ser considerada isoladamente, sem que se tenha previamente esclarecido se a proposta vencedora atende integralmente aos requisitos de habilitação, exequibilidade e demais condições estabelecidas no edital.

40. A Administração não pode invocar a vantagem econômica de uma contratação para afastar, antes da conclusão da fiscalização, a necessidade de verificar sua própria regularidade. O argumento do dano reverso, portanto, deve ser ponderado, mas não pode se sobrepor ao risco de consolidação de uma contratação cuja regularidade ainda está sob exame.

41. Além disso, a cautelar não determinou a interrupção absoluta das atividades. A própria decisão ressalvou as providências indispensáveis à segurança de pessoas, instalações e à continuidade de serviços essenciais, justamente para reduzir os riscos operacionais alegados pela Petrobras.

42. Também não se determinou, neste momento, a retomada definitiva do contrato anterior nem se impôs solução operacional irreversível à Companhia. A medida apenas preserva o status necessário à conclusão da análise pelo Tribunal.

43. Por isso, não identifico, no estágio atual, dano reverso de magnitude suficiente para superar os fundamentos que justificaram a cautelar.

II.6. DA NOVA OITIVA

44. A Petrobras sustenta ser desnecessária a nova oitiva determinada na peça 32, sob o argumento de que seus objetos se sobrepõem àqueles da oitiva e da diligência determinadas anteriormente.

45. O argumento igualmente não merece acolhimento. A nova oitiva foi determinada diante de fatos supervenientes relevantes, especialmente a adjudicação, a homologação e a celebração do contrato com a ZAAF. A situação processual existente quando da primeira oitiva acabou substancialmente modificada.

46. Assim, não há duplicidade indevida quando o Tribunal solicita informações atualizadas sobre fatos ocorridos posteriormente. Ao contrário, a nova oitiva constitui instrumento necessário para que a Corte possa avaliar os efeitos concretos dos atos supervenientes e, sobretudo, a situação atual da contratação.

47. O fato de determinados pontos apresentarem alguma sobreposição não torna inútil a diligência. Cabe à unidade técnica, inclusive, aproveitar as informações já disponíveis e evitar repetição desnecessária de providências, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual.

48. Não há, portanto, fundamento para afastar a determinação.

II.7. CONCLUSÃO

49. A análise das razões recursais não revela elemento novo capaz de modificar o juízo cautelar anteriormente realizado. A Petrobras não demonstrou, de forma suficiente, a inexistência dos pressupostos que autorizaram a adoção da medida.

50. Ao contrário, permanecem presentes elementos que justificam a preservação da cautela até

que a unidade técnica possa concluir a análise das questões controvertidas, especialmente quanto à exequibilidade da proposta da ZAAF e à regularidade dos atos praticados após a decisão judicial.

51. Importa destacar que **a manutenção da cautelar não antecipa o julgamento de mérito da representação**. O Tribunal continua apto para, após a adequada instrução, confirmar, modificar ou revogar a medida, conforme os elementos que vierem aos autos. A tutela provisória deve ser compreendida, portanto, como instrumento de preservação da utilidade do processo, e não como juízo definitivo acerca da validade da contratação.

III

52. À vista das ponderações apresentadas, na presente sessão, pelo ilustre Ministro Walton Alencar Rodrigues, e dos elementos adicionais de defesa acostados aos autos pela Petrobras, revejo o encaminhamento proposto acima e pugno pelo provimento do agravo interposto pela estatal, para revogar a medida cautelar adotada por meio do despacho contido à peça 32 destes autos, diante da conclusão pela ausência dos pressupostos necessários à sua concessão, bem como as demais medidas constantes do mencionado despacho.

53. Outrossim, pugno pelo encaminhamento dos autos à unidade técnica, para análise das informações complementares apresentadas pela Petrobras e continuidade do feito.

Ante o exposto, VOTO no sentido da aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com valor homologado de R$ 139,4 milhões, cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens.

Nestes autos, a representante alegou, em síntese, (i) irregularidade relativa ao requisito de qualificação técnica da Nota 2, do item 1.4.1.1, do Adendo D, e à habilitação da empresa ZAAF Serviços e Projetos Industriais Ltda.; e (ii) possível inexequibilidade da proposta vencedora, à luz do item 5.2 do edital.

Em agravo interposto em 6/10/2026, a Petrobras trouxe elementos que não constavam dos autos por ocasião da concessão da cautelar: o orçamento referencial, a análise de efetividade das propostas, as diligências de exequibilidade realizadas pela comissão, a assinatura do contrato, a classificação da representante e o fato de **ser a representante a atual contratada para o mesmo objeto**. Parte dessas informações foi classificada como sigilosa, em especial o valor do orçamento.

Os fatos agora revelados pela Petrobras indicam a necessidade de revisar a decisão anteriormente tomadas.

Em primeiro lugar, não verifico haver, nestes autos, a prevalência do interesse público. Ao contrário, a representante busca se valer deste Tribunal para obter a tutela de seu interesse privado que não logrou obter no Judiciário. Essa conclusão advém de três circunstâncias:

A primeira é que **a SNA (representante) é a atual contratada da Petrobras** para o mesmo objeto, por meio do Instrumento Contratual Jurídico 5900.0124629.23.2. Logo, a suspensão do contrato com a empresa ZAAF tem como **consequência direta a continuidade do contrato da própria representante**.

A segunda é que a SNA obteve a sexta colocação no certame. Ainda que a proposta da ZAAF fosse afastada, haveria licitantes mais bem classificadas a convocar antes dela. **A representação não lhe traria, portanto, vantagem no certame. O único benefício concreto e imediato que dela pode extrair é a manutenção do próprio contrato.**

A terceira é que a SNA discute a mesma matéria em duas frentes. Apelou da sentença proferida no Mandado de Segurança 1065122-58.2026.4.01.3300 em 18/9/2026 e, onze dias depois, pediu a este Tribunal que impedisse a execução do contrato celebrado em cumprimento àquela sentença. Sem efeito suspensivo na via judicial, **buscou obtê-lo na via do controle externo**.

Há, ainda, um dado que reputo decisivo. O despacho à peça 32 afastou o perigo de dano reverso porque, "segundo informado pela agravante", o objeto permaneceria atendido por contrato vigente, cuja continuidade poderia ser preservada (parágrafo 33). **Esse contrato vigente é o da própria agravante**. A solução oferecida a este Tribunal para mitigar os efeitos da cautelar consistia, em substância, na **continuidade do contrato de quem a requereu**.

Agrava o quadro o fato de que a contratação impugnada é, segundo análise da Petrobras constante de peça sigilosa, **substancialmente mais econômica que a mantida com a representante**, no escopo comparável. **A cautelar preservaria, assim, a solução mais onerosa para a estatal**, em benefício da representante.

Nessas condições, o interesse particular que motivou a representação prevalece sobre qualquer interesse público na apuração. Não há risco, materialidade ou relevância que justifique a atuação desta Corte em favor de licitante sexta colocada, contratada incumbente, que discute a mesma questão perante o Poder Judiciário.

II

O segundo fundamento para o não conhecimento é a ausência de indício de irregularidade. O art. 235 do Regimento Interno, aplicável às representações por força do art. 237, parágrafo único, exige que a peça esteja "**acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade**". Ausente esse requisito, o parágrafo único do art. 235 impõe o não conhecimento.

Quanto à exequibilidade, a tese da representante resume-se a uma operação aritmética. O item 5.2 do edital, em linha com o art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016, considera haver indício de inexequibilidade quando o valor global da proposta for inferior a 70% do menor entre a média aritmética das propostas superiores a 50% do orçamento referencial e o próprio orçamento. Como o orçamento é sigiloso (art. 34 da mesma lei), a representante dividiu o valor da ZAAF por 0,7 e afirmou que, se o orçamento fosse superior ao resultado, haveria indício de inexequibilidade: R$ 139.457.482,97 ÷ 0,7 = R$ 199.224.975,67.

Essa operação nada revela sobre a proposta da ZAAF. Ela pode ser aplicada a qualquer proposta, de qualquer licitante, em qualquer certame com orçamento sigiloso: basta dividir o valor ofertado por 0,7 para obter o orçamento a partir do qual a proposta "poderia" ser inexequível. Aplicada à proposta da própria representante, produziria suspeita idêntica. Um raciocínio que se aplica indistintamente a todas as propostas não **distingue nenhuma delas**.

Indício, na definição do art. 239 do Código de Processo Penal, é "a circunstância conhecida e provada" que, relacionada ao fato, autoriza concluir pela existência de outra. A tese da representante **parte justamente de uma circunstância desconhecida, o valor do orçamento, e não a**

supre com nenhum elemento. Não há composição de custos, referência de mercado, comparação com as demais propostas ou qualquer dado que indique orçamento superior ao patamar calculado. **Trata-se de hipótese, não de indício.**

Quanto à habilitação da ZAAF, a matéria foi decidida pelo Poder Judiciário. A sentença declarou nula a inabilitação, determinou o prosseguimento do certame conforme a classificação de preços e está sob reexame no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em apelações da Petrobras e da própria representante. Não vislumbro necessidade para a atuação deste Tribunal.

Em síntese, a representação veicula interesse privado da atual contratada. Além disso, não veio acompanhada de indício de irregularidade, porque a tese de inexequibilidade se resume a operação aplicável a qualquer proposta e a habilitação foi decidida judicialmente. Por fim, os elementos trazidos pela Petrobras confirmam a inexistência das irregularidades alegadas.

Impõe-se, assim, a revogação da medida cautelar e o não conhecimento da representação, com fundamento no art. 235, parágrafo único, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno. Ficam prejudicados o agravo interposto pela Petrobras, o reconhecimento da condição de interessada da representante e as oitivas e diligências determinadas nos despachos às peças 20 e 32.

As informações classificadas pela Petrobras como sigilosas, notadamente o orçamento referencial e as análises internas constantes dos Anexos A, B e D do agravo, devem ser mantidas sob essa classificação, nos termos da Resolução-TCU 294/2018.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

ACÓRDÃO Nº 2796/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.435/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: SNA Serviços Ltda. (00.891.142/0001-96).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Marcos André de Almeida Malheiros Filho (37842/OAB-BA), entre outros, representando a SNA Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela SNA Serviços Ltda. sobre possíveis irregularidades na Concorrência 7004553465, a cargo da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), cujo objeto é a contratação de serviços de construção e montagem para projetos de investimento nas disciplinas de construção civil, mecânica, elétrica, instrumentação e automação, com fornecimento de bens, conforme as especificações do edital e dos seus adendos;

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 agravo interposto pela Petrobras e, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido à peça 32 destes autos, bem como as demais medidas constantes do mencionado despacho;

9.3. restituir o processo à unidade técnica, para análise das informações complementares apresentadas pela Petrobras e continuidade do feito; e

9.4. comunicar esta deliberação à unidade jurisdicionada e à representante.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2796-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 025.617/2024-9
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI
Responsáveis: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) e Ozires Castro Silva (CPF 185.583.723-49).
Representação legal: Francisco Ferreira de Almeida Júnior (OAB/PI 12.973).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO E DO MUNICÍPIO DE BAIXA GRANDE DO RIBEIRO/PI. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTÃO GESTOR. REVELIA DO ENTE. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O MUNICÍPIO RECOLHER O DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, anuída pelos dirigentes e pelo representante do MP/TCU (peças 30-33):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por força do Acórdão 1804/2024-

TCU-Plenário, de 28/8/2024, proferido no processo TC 018.130/2018-6 (monitoramento da determinação contida no item 9.1.4 do Acórdão nº 2758/2020 – TCU – Plenário), em razão de realização de despesas, com recursos de precatórios do Fundef, que não se coadunavam com o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

HISTÓRICO

2. O TC 018.130/2018-6 refere-se à auditoria realizada para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef em Municípios do Estado do Piauí (p. 4, p. 1-2).

3. Na referida fiscalização, foram identificados, em municípios do Estado do Piauí, pagamentos a título de "remuneração/abono" de profissionais da educação básica com recursos dos precatórios do Fundef.

4. No voto condutor da decisão que apreciou o relatório de fiscalização, o Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, ratificou que, como já decidido por esta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2.553/2019, 2.802/2019, 923/2020 e 986/2020, todos do Plenário, o TCU aceita pagamentos de remuneração ordinária aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef ocorridos antes da prolação do Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário. Destacou, porém, que, com relação a abonos e rateios, os pagamentos são rechaçados pelo TCU independentemente da data em que ocorreram, porquanto não se enquadram como MDE, nos termos dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Por conseguinte, a realização desses dispêndios com recursos dos precatórios do Fundef deve ensejar a imediata instauração de tomadas de contas especiais, com a citação dos gestores que promoveram os rateios (peça 4, p. 3-4).

5. Procedeu-se a análise dos pagamentos efetuados e, quanto ao pagamento de R$ 811.098,90, feito em 29/12/2016, pelo Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, as análises conduzidas nos parágrafos 19 a 24 da instrução (peça 256, p. 4-5, TC 018.130/2018-6) apontaram evidências de que se refere a pagamento de abono ou rateio, não admitido pelo Tribunal, ainda que ocorrido antes da prolação do Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário (in DOU de 20/7/2018). Nos termos decididos no item 9.1.1 do Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário (Ministro Walton Alencar Rodrigues), a destinação de valores dos precatórios do Fundef, por meio de abono, no percentual de 60% do montante recebido, para os profissionais do magistério, só é admitida nos casos em que o pagamento do respectivo precatório tenha ocorrido após a promulgação da Emenda Constitucional 114/2021, vedada qualquer outra hipótese (peça 4, p. 4).

6. Adotadas uma série de medidas ao longo do trâmite processual, como diligência ao Município e consulta de informações na página eletrônica do TRF 1ª Região, propôs-se, entre outras medidas, a constituição de processo apartado, autuando-a como TCE, autorizando, desde logo, a citação do Sr. Ozires Castro Silva, Prefeito de Baixa Grande do Ribeiro/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa ou recolhesse à conta específica dos precatórios do Fundef a quantia de R$ 811.098,90, data base de 29/12/2016, proveniente de precatórios do Fundef, em razão da sua utilização no pagamento de rateio/abono a profissionais da educação, que não configura despesa com MDE, mas apenas favorecimento pessoal de poucos profissionais em detrimento dos objetivos básicos das instituições de ensino e das metas do Plano Nacional de Educação (peça 4, p. 4-10).

7. Tal medida foi aquiescida por meio do item 9.2 do Acórdão 1804/2024-TCU-Plenário, que ainda determinou que também fosse realizada a citação do Município de Baixa Grande de Ribeiro/PI, pelo mesmo motivo (peça 3, p. 1).

8. Foi então aberto o presente processo de TCE e promovida a citação dos responsáveis, tendo os ofícios de citação sido recebidos em 13/12/2024, pelo Município, e 17/3/2025, pelo Sr. Ozires Castro Silva (peça 15-16, 21-22). Apenas o Sr. Ozires apresentou alegações de defesa (peças 27-28), enquanto o Município, até a presente data, permanece silente.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que **não houve** o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, da IN/TCU 98/2024), uma vez que o fato ensejador da irregularidade ocorreu em 29/12/2016 (data do pagamento considerado irregular) e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade como segue:

14.1. Município de Baixa Grande de Ribeiro/PI, por meio do ofício acostado à peça 15, recebido em 13/12/2024, conforme AR de peça 16.

14.2. Sr. Ozires Castro Silva, por meio do ofício acostado à peça 21, recebidos em 17/3/2025, conforme AR de peça 22.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que, em valor histórico, o débito inicialmente calculado corresponde a R$ 811.098,90, que, antes mesmo de qualquer atualização monetária, já é superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida no artigo 6º, inciso I, IN/TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

18. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

19. No mais, conforme decidido em precedentes do STF **(**MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

20. No âmbito do TCU, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

21. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante art. 5º da nominada Resolução.

22. Para o caso concreto, o quadro a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução TCU 344/2022:

Evento	Data	Termo inicial/Documento	Resolução TCU 344	Efeito
1	**21/3/2019**	Data do conhecimento dos fatos pelo TCU (relatório de fiscalização à peça 112, p. 57-59 e 68 do TC 018.130/2018-6)	Art. 4° inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional

2	14/10/2020	Acórdão 2758/2020-TCU-Plenário – promoção de diligência (peça 120, p. 3-5, do TC 018.130/2018-6)	Art. 5° inc. II	1ª interrupção – marco inicial da prescrição intercorrente
3	4/5/2023	Instrução da AudEducação/TCU, no processo de Relatório de Auditoria (peça 256 do TC 018.130/2018-6)	Art. 5° inc. II	2ª interrupção – de ambas as prescrições
4	24/10/2023	Instrução da AudEducação/TCU, no processo de Relatório de Auditoria (peça 261 do TC 018.130/2018-6)	Art. 5° inc. II	3ª interrupção – de ambas as prescrições
5	18/3/2024	Instrução da AudEducação/TCU, no processo de Relatório de Auditoria (peça 278 do TC 018.130/2018-6)	Art. 5° inc. II	4ª interrupção – de ambas as prescrições
6	13/12/2024	Citação do Município de Baixa Grande de Ribeiro/PI (peças 15-16)	Art. 5° inc. I	5ª interrupção (individual) – de ambas as prescrições
7	17/3/2025	Citação de Ozires Castro Silva (peças 21-22).	Art. 5° inc. I	5ª interrupção (individual) – de ambas as prescrições

23. Analisando-se, a partir do termo inicial da contagem do prazo prescricional, a sequência de eventos processuais enumerados no quadro acima, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, verifica-se que **não houve** o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre eventos processuais capazes de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

24. Portanto, considerando-se o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, conclui-se que **não ocorreu** a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

EXAME TÉCNICO

25. Em face do comando contido no item 9.2 do Acórdão 1804/2024-TCU-Plenário, foi determinado que fossem promovidas as citações do Município de Baixa Grande de Ribeiro/PI e do Sr. Ozires Castro Silva, Prefeito do Município nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, apresentasse alegações de defesa ou recolhessem à conta específica dos precatórios do Fundef a quantia de R$ 811.098,90, data base de 29/12/2016, proveniente de precatórios do Fundef, em razão da sua utilização no pagamento de rateio/abono a profissionais da educação, que não configura despesa com MDE, mas apenas favorecimento pessoal de poucos profissionais em detrimento dos objetivos básicos das instituições de ensino e das metas do Plano Nacional de Educação.

26. Devidamente citados, somente o Sr. Ozires de Castro Silva apresentou alegações de defesa, que serão examinados agora.

Alegações de defesa do Sr. Ozires Castro Silva

27. **Alegações de defesa**: O Responsável alega que o motivo do pagamento se deu basicamente por orientação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, consolidada na decisão normativa nº 27, que assim determinava em seus itens 4, 5 e 6 (peça 27, p. 1):

(...) 4º) Na aplicação dos quarenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, os gestores deverão observar as destinações e vedações previstas nos arts. 70 e 71, respectivamente, da Lei das diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96; 5º) Na aplicação dos sessenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do FUNDEF, deverá ser

feita, alternativamente: 5.1) Em forma de abono, o qual deverá ser regulamentado por lei municipal que preveja as regras de concessão, garantindo-se a transparência e isonomia; 5.2) Por aumento da remuneração, que também será regido por lei municipal garantindo-se a transparência e isonomia; 6º) Caso haja descumprimento destas determinações será determinado o imediato bloqueio das contas municipais, em razão do descumprimento de orientação deste Tribunal, nos termos do art. 86, inciso V da Lei Orgânica deste TCE/PI.

28. Assevera que o item 6 possibilitava o imediato bloqueio das contas públicas em caso de descumprimento das orientações do Tribunal, o que compelia o Município à observância dos termos ali dispostos (peça 27, p. 2).

29. Apresenta excerto do STF acerca de medidas cautelares no âmbito dos tribunais de contas estaduais e TCU, para então afirmar que o Município de Baixa Grande do Ribeiro PI faz parte da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, de maneira que teria agido tão somente em estrito cumprimento do dever legal (peça 27, p. 2).

30. Por fim, alega que a própria Lei do Fundeb teria passado a permitir o pagamento de abono/rateio com o precatório dele oriundo (art. 47-A), mantendo a vinculação constante na lei que regulamentava o fundo e que, considerando que o presente processo possuiria cunho sancionatório, entende que se faria necessária a aplicação subsidiária dos princípios do direito penal, entre os quais o da retroatividade benéfica e o da excludente de ilicitude pelo estrito cumprimento de dever legal (peça 27, p. 2).

31. **Análise:** Não procede a alegação do Responsável de que os pagamentos realizados estariam legitimados por orientação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, consubstanciada na Decisão Normativa nº 27, pois a competência para fiscalizar a aplicação de recursos federais — ainda que transferidos a estados e municípios — é atribuição constitucional do TCU, nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Tal competência é irrenunciável e não pode ser afastada ou relativizada por entendimentos emanados de Tribunais de Contas estaduais, sobretudo quando se trata de recursos federais da complementação da União ao Fundeb, inclusive aqueles oriundos de precatórios.

32. A jurisprudência do TCU é firme e reiterada no sentido de que os recursos do Fundef/Fundeb, inclusive os decorrentes de precatórios judiciais, devem ser aplicados exclusivamente em ações de MDE, conforme definido nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996, sendo vedada sua utilização para o pagamento de abonos, rateios ou vantagens pecuniárias extraordinárias a profissionais da educação. Nesse sentido, o Acórdão 2553/2019-TCU-Plenário consignou que os recursos do Fundef possuem vinculação legal desde, ao menos, 1996, não se admitindo interpretação que lhes atribua natureza indenizatória apta a autorizar gastos estranhos ao conceito de MDE. No mesmo sentido, o Acórdão 923/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, reafirmou que pagamentos de caráter eventual, desvinculados de remuneração permanente ou de aperfeiçoamento profissional, não se enquadram como despesas de MDE.

33. De forma ainda mais específica, o Acórdão 2819/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao analisar a aplicação de recursos dos precatórios do Fundef em diversos municípios, afastou expressamente a validade de entendimentos adotados por Tribunais de Contas estaduais que autorizavam gastos fora do escopo da educação. Naquele julgado, o Tribunal assentou que decisões normativas de Cortes estaduais não podem prevalecer sobre dispositivos constitucionais e legais federais, especialmente quando se trata de recursos federais, destacando que tais entendimentos locais, quando muito, podem ser considerados apenas para fins de atenuação da responsabilidade subjetiva do gestor, mas jamais para legitimar o gasto irregular ou afastar a necessidade de recomposição da conta vinculada.

34. O mesmo raciocínio foi reiterado no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual o Tribunal esclareceu que a competência do TCU para fiscalizar os recursos do Fundeb decorre diretamente de sua origem federal, independentemente de sua transferência a entes subnacionais ou de decisões judiciais que tenham dado causa ao pagamento dos precatórios. Ainda que reconhecida a competência concorrente dos Tribunais de Contas estaduais para

fiscalizações locais, conforme assentado no Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tal circunstância não autoriza a adoção de entendimentos divergentes da legislação federal, nem legitima a aplicação dos recursos em desconformidade com o conceito de MDE.

35. Assim, à luz da jurisprudência consolidada do TCU, resta claro que orientações do Tribunal de Contas do Estado do Piauí não têm o condão de afastar a competência constitucional do TCU nem de legitimar a utilização de recursos dos precatórios do Fundeb para pagamento de abonos ou rateios a profissionais da educação, prática reiteradamente considerada irregular por esta Corte. Eventual respaldo em entendimento estadual pode, no máximo, ser avaliado como circunstância atenuante na análise da culpabilidade do gestor, não afastando a irregularidade objetiva da despesa nem as consequências jurídicas dela decorrentes.

36. Embora reste caracterizada a irregularidade no uso dos recursos oriundos de precatórios do Fundeb, é necessário analisar a conduta do então Prefeito à luz do contexto jurídico-institucional existente à época dos fatos, sob pena de se incorrer em responsabilização desproporcional. Conforme alegado, o item 6 da Decisão Normativa nº 27 previa a possibilidade de bloqueio imediato das contas públicas em caso de descumprimento das orientações emanadas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, circunstância que exercia pressão institucional relevante sobre a atuação dos gestores municipais e os compeliam à observância das diretrizes ali fixadas.

37. Nesse cenário, a atuação do Prefeito não se deu em ambiente de clareza normativa absoluta, mas sim em um contexto de incerteza jurídica, no qual coexistiam entendimentos divergentes entre órgãos de controle acerca da correta destinação dos recursos dos precatórios do Fundeb. Tal circunstância afasta a conclusão automática pela existência de culpa grave, pois o gestor não agiu com desprezo consciente à lei, mas orientado por entendimento formalmente vigente no âmbito do controle externo estadual, cujo descumprimento poderia acarretar consequências imediatas e gravosas à gestão municipal, como o bloqueio de contas e a paralisação de serviços públicos essenciais.

38. Ressalte-se, ainda, que não há indícios de locupletamento pessoal, nem de favorecimento indevido a terceiros, tampouco de dano patrimonial direto ao erário, uma vez que os recursos foram aplicados no âmbito da própria Administração Municipal. A irregularidade constatada traduz-se, portanto, em desvio de finalidade na aplicação de verba vinculada, mas sem os elementos subjetivos que normalmente caracterizam a culpa grave, como a intenção deliberada de violar a norma ou a indiferença consciente quanto às consequências do ato.

39. Esse entendimento harmoniza-se com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, bem como com a diretriz estabelecida no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo a qual, na interpretação e aplicação do direito público sancionador, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, assim como as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação. Nessa linha, o próprio TCU, conforme foi dito anteriormente, tem reconhecido que entendimentos divergentes de Tribunais de Contas estaduais, embora não legitimem o gasto irregular, podem ser considerados para afastar ou atenuar a responsabilidade subjetiva do gestor, especialmente quando inexistentes indícios de má-fé ou benefício pessoal.

40. Assim, no caso concreto, embora subsista a irregularidade objetiva no uso dos recursos do precatório do Fundeb — a ser tratada nos termos próprios, inclusive quanto à recomposição pelo ente beneficiário —, o contexto normativo vigente à época, marcado por orientações formais do órgão de controle estadual com mecanismos coercitivos relevantes como o citado item 6 da Decisão Normativa nº 27, permite afastar a caracterização de culpa grave do Prefeito, recomendando uma resposta sancionatória mais moderada ou mesmo a sua não aplicação, sem prejuízo do reconhecimento do desvio de finalidade e da adoção das providências corretivas cabíveis.

41. Diante do exposto, ainda que se reconheça que a atuação do então Prefeito ocorreu em contexto institucional capaz de afastar a caracterização de culpa grave, subsiste a irregularidade objetiva consistente no desvio de finalidade na aplicação dos recursos oriundos de precatórios do

Fundeb, utilizados para o pagamento de rateio a profissionais da educação, despesa que não se enquadra no conceito legal de MDE. Nessa situação, impõe-se a aplicação do entendimento consagrado no art. 3º da Decisão Normativa TCU nº 57/2004, segundo o qual, quando o gasto irregular reverte em benefício do próprio ente federativo, a responsabilidade pelo ressarcimento ou recomposição da conta vinculada recai sobre o Município, na condição de beneficiário direto da aplicação dos recursos. Assim, cabe ao ente municipal promover a devolução dos valores à conta específica dos precatórios do Fundeb, sem prejuízo do reconhecimento de que a conduta do gestor, à luz das circunstâncias concretas, não autoriza a imputação de responsabilidade pessoal pelo débito.

42. Por fim, não prospera o argumento do Responsável de que a superveniência do art. 47-A da Lei do Fundeb teria passado a autorizar o pagamento de abono ou rateio com recursos oriundos de precatórios, tampouco a tese de aplicação automática dos princípios penais da retroatividade benéfica e da excludente de ilicitude por estrito cumprimento do dever legal. Com efeito, a jurisprudência consolidada do TCU é firme no sentido de que os recursos dos precatórios do Fundef/Fundeb permanecem submetidos à vinculação estrita às ações de MDE, conforme os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996, não se enquadrando como MDE pagamentos de natureza excepcional, eventual ou desvinculados de remuneração permanente ou de aperfeiçoamento profissional. Assim, a alteração legislativa invocada não tem o condão de convalidar retroativamente despesas que, à época de sua realização, eram incompatíveis com o regime jurídico das verbas vinculadas à educação, tampouco de afastar a irregularidade objetiva do gasto.

43. Diante do exposto, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa do Sr. Ozires de Castro Silva, para afastar a imputação de débito a ele, reconhecendo-se que a responsabilidade pelo ressarcimento da conta específica dos precatórios do Fundeb recai somente sobre o Município. Quanto às contas do gestor, entende-se cabível o julgamento pela regularidade com ressalva, em razão da irregularidade objetiva verificada, mas sem imposição de sanção pessoal, diante da inexistência de culpa grave e da ausência de benefício pessoal ou prejuízo direto ao erário.

Da revelia da Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI

44. Ressalta-se que a Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI, embora regularmente citada, não apresentou alegações de defesa, devendo ser considerado revel, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

45. 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 Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

46. 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."

47. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar se havia outros elementos ou manifestações que pudessem ter argumentos que pudessem ser aproveitados a seu favor, mas não foi detectado informação que beneficiasse o Município, ao contrário, o uso dos recursos do Fundeb no pagamento de despesas que eram de sua responsabilidade configura a situação prevista no art. 3º da DN TCU 57/2004, que determina que cabe ao ente federativo o ressarcimento do débito nesse caso.

48. 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 (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

49. Dessa forma, Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo ser fixado novo e improrrogável prazo ao ente federativo, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, bem como do art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que recolha, à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef no Município, os valores atualizados monetariamente a título de débito apurado.

CONCLUSÃO

50. O exame das alegações de defesa do Sr. Ozires de Castro Silva permitiu concluir que, embora subsista a irregularidade objetiva no uso dos recursos do precatório no pagamento de abonos/rateios, o contexto normativo vigente à época, marcado por orientações formais do órgão de controle estadual com mecanismos coercitivos relevantes como o item 6 da Decisão Normativa nº 27, permite afastar a caracterização de culpa grave do referido Responsável. Aliado a isso, como não há indícios de locupletamento pessoal, nem de favorecimento indevido a terceiros, tampouco de dano patrimonial direto ao erário, uma vez que os recursos foram aplicados no âmbito da própria Administração Municipal, a irregularidade constatada traduz-se, portanto, em desvio de finalidade na aplicação de verba vinculada, mas sem os elementos subjetivos que normalmente caracterizam a culpa grave, como a intenção deliberada de violar a norma ou a indiferença consciente quanto às consequências do ato (parágrafos 27-43).

51. Assim, entende-se cabível o julgamento das contas do Sr. Ozires de Castro Silva pela regularidade com ressalva, com a consequente quitação, nos termos dos arts. 1º, I, 16, II, e 23, II, da Lei 8.443/1992, em razão da irregularidade objetiva verificada, mas sem imposição de sanção pessoal, diante da inexistência de culpa grave e da ausência de benefício pessoal ou prejuízo direto ao erário. Tal proposta será efetuada, contudo, após a concessão de novo e improrrogável prazo a ser concedido ao Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, para o recolhimento do débito, conforme explicado a seguir.

52. Apesar de regularmente citada, a Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI não se manifestou nos autos, devendo ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Em face do art. 3 da DN TCU 57/2004, por ser beneficiária direta do uso irregular dos recursos de precatórios do Fundeb, cabe ao ente federativo a responsabilidade pelo recolhimento do débito apurado (parágrafos 44-49). Dessa forma, propõe-se a fixação de novo e improrrogável prazo, na forma do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU, para fins de recolhimento do valor devido, esclarecendo-se que o pagamento tempestivo permitirá o julgamento das respectivas contas como regulares com ressalva.

53. Verifica-se ainda que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada (itens 16-24).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel a Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ozires de Castro Silva (CPF 185.583.723-49), Prefeito do referido Município nas gestões 2013-2016 e 2017-2020;

c) fixar novo e improrrogável prazo à Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80), nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, bem como do art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que recolha, à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef no Município, os valores atualizados monetariamente, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R$)	Data
811.098,90	29/12/2016

d) dar ciência à Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) que o recolhimento tempestivo da quantia acima indicada, atualizada monetariamente, sanará o processo em relação àquele ente público e implicará o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, bem como que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1804/2024-Plenário, adotado, na fase de monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.758/2020-Plenário, no âmbito de auditoria destinada a verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em municípios do Estado do Piauí (TC 018.130/2018-6).

2. Na primeira deliberação (Acórdão 2.758/2020-Plenário, item 9.1.4), foi determinada a promoção de diligências e o aprofundamento da análise dos pagamentos de remunerações aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef, em relação a cinco municípios.

3. Após a adoção de tais medidas, constatou-se indícios da utilização indevida de R$ 811.098,90, por parte do município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, para o pagamento de rateio e abono aos profissionais da educação, despesas que não se coadunavam com o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em contrariedade à jurisprudência desta Corte.

4. Diante disso, na segunda deliberação (Acórdão 1804/2024-Plenário), determinou-se a constituição dos presentes autos e a citação do Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, solidariamente com o gestor responsável pela aplicação irregular, Sr. Ozires Castro Silva.

5. Devidamente citados, somente o gestor apresentou alegações de defesa. O principal argumento é de que o pagamento ocorreu por orientação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), consolidada na Decisão Normativa 27, segundo a qual a aplicação dos sessenta por cento do valor dos recursos oriundos de precatórios judiciais do Fundef deveria ser feita, alternativamente, em forma de abono ou por aumento da remuneração; e, caso houvesse descumprimento da determinação, seria promovido o imediato bloqueio das contas municipais (peça 28).

6. A conclusão da AudTCE é de que, embora subsista a irregularidade, o contexto normativo vigente à época, marcado por orientação formal do órgão de controle estadual com mecanismos coercitivos relevantes, permite afastar a caracterização de culpa grave do referido responsável.

7. Por outro lado, confirmado o desvio de finalidade na aplicação de verba vinculada, com benefício direto do município pela aplicação de recursos de precatórios do Fundef no pagamento de despesas que eram de sua responsabilidade, cabe ao ente federativo o ressarcimento do débito apurado, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004.

8. Dessa forma, a proposta da unidade técnica, com a concordância do MP/TCU, é de (peças 30-33):

"a) considerar revel a Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ozires de Castro Silva (CPF 185.583.723-49), Prefeito do referido Município nas gestões 2013-2016 e 2017-2020;

c) fixar novo e improrrogável prazo à Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80), nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, bem como do art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que recolha, à conta bancária específica criada exclusivamente com propósito de gerir os recursos do precatório do Fundef no Município, os valores atualizados monetariamente, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R$)	Data
811.098,90	29/12/2016

d) dar ciência à Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) que o recolhimento tempestivo da quantia acima indicada, atualizada monetariamente, sanará o processo em relação àquele ente público e implicará o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, bem como que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios."

9. Desde logo, adianto que acompanho o encaminhamento sugerido, de modo que adoto a análise realizada como minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações adicionais.

10. De início, cabe registrar que não se operou, no presente caso, a prescrição quinquenal, tampouco se consumou a prescrição intercorrente.

11. Quanto ao mérito, é firme a jurisprudência deste Tribunal, exposta no enunciado do Acórdão 2160/2025-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que: "Os recursos de precatórios do Fundef, relacionados à complementação da União, recebidos anteriormente à promulgação da EC 114/2021 não podem ser usados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação".

12. Por oportuno, permito-me reproduzir os fundamentos que ratificam a irregularidade, adotados pelo relator na referida deliberação ao tratar de idêntica situação, também constatada em um município do Piauí a partir da auditoria promovida no âmbito do TC 018.130/2018-6:

"Registre-se que, a despeito de a Decisão Normativa 27/2017, do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, ter disposto pela aplicação de 60% dos precatórios em pagamento aos profissionais do magistério, este TCU, por meio do Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário (TC 005.506/2017-4), de minha relatoria, pontuou que a subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2007 não se aplica aos recursos de precatórios do Fundef.

Em decisões subsequentes (Acórdãos 1.518/2018, 2.866/2018, 2.758/2020, todos do Plenário, entre outros), consolidou-se o entendimento de que tais verbas não podem ser destinadas a pagamentos de rateios, passivos, abonos ou remunerações ordinárias, independentemente da data em que ocorreram, pois inexiste contraprestação de serviços e há incompatibilidade com o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e com a valorização sustentável dos profissionais da educação.

Nesse contexto, não há falar que o Tribunal retroagiu em prejuízo à segurança jurídica, pois, ao menos desde 1996, os recursos do Fundef devem ser aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim definidos no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Essa premissa só foi parcialmente revista no Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário (TC 012.379/2021-2), também de minha relatoria, para compatibilizá-la à EC 114/2021, que prevê a

aplicação de 60% dos precatórios do Fundef (inseridos no Fundeb) no magistério para pagamentos efetuados após a promulgação da emenda. Ocorre que o Município de Cristino Castro/PI recebeu os recursos em 30/11/2016, muito antes da EC 114/2021, razão pela qual não cabe defender a aplicação desse novo regramento."

13. No que se refere à responsabilização, manifesto-me, de igual forma, de acordo com a conclusão da AudTCE, na mesma direção do posicionamento adotado no citado Acórdão 2160/2025-Plenário, de afastar a responsabilidade do ex-gestor, considerando especialmente a decisão do TCE/PI que determinava o pagamento dos recursos oriundos de precatórios do Fundef em forma de abono ou aumento de remuneração, sob pena de imediato bloqueio das contas municipais. Pertinente levar em conta ainda que os pagamentos foram realizados antes da publicação do paradigmático Acórdão 1.966/2017-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual o Tribunal decidiu que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, e do Acórdão 2.866/2018-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), que fixou entendimento no sentido de que esses recursos do Fundef não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários e remunerações ordinárias aos profissionais da educação.
14. Apropriado, portanto, acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ozires de Castro Silva.
15. Diferente é a situação do município, que se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos, e, em razão disso, permanece responsável pelo pagamento do débito, conforme disposto na Decisão Normativa TCU 57/2004, de modo a recompor, com recursos próprios, a conta específica dos precatórios do Fundef.
16. Além do Acórdão 2160/2025-Plenário, no qual houve determinação ao Município de Cristino Castro/PI para que recomponha à conta bancária específica para gestão dos recursos dos precatórios do Fundef, há outras decisões desta Corte que exigem a devolução dos valores pelo município, a exemplo dos Acórdãos 4658/2026 e 4207/2026, da Primeira Câmara (Ministro Walton Alencar Rodrigues); 3575/2026 (Ministro Antonio Anastasia) e 6963/2025 (Ministro Jorge Oliveira), da Segunda Câmara; 810/2026 (Ministro Jhonatan de Jesus) e 53/2024 (Ministro Walton Alencar Rodrigues), do Plenário.
17. No presente caso, embora regularmente citado (peças 15-16), e transcorrido o prazo regimental, o Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
18. Registro que o município, além de não responder à citação, não atendeu, por meio do seu então gestor, à diligência realizada em fase anterior. Assim, não apresentou qualquer justificativa que possa ser considerada a seu favor.
19. Ademais, o exame promovido pela unidade técnica afastou hipótese em que o posicionamento desta Corte, excepcionalmente, admite o afastamento do débito.
20. Segundo consta do relatório (peça 4) do Acórdão 1804/2024-Plenário, que determinou a autuação da presente TCE, a AudEducação aprofundou a análise, apesar da ausência de atendimento à diligência, de modo a considerar o entendimento firmado por meio do Acórdão 2461/2023-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), em relação às despesas realizadas com recursos oriundos de precatórios judiciais federais recebidos por entes subnacionais, de que "havendo dano ao Erário, a condenação em débito deverá limitar-se ao valor total das parcelas de origem federal, dentre as quais não se incluem os juros de mora, que são de titularidade dos entes subnacionais".
21. Nesse sentido, após obter informações que possibilitassem quantificar, por estimativa, a parcela dos juros do montante do valor da ação de cobrança originária dos recursos dos precatórios do Fundef recebidos pelo Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, a conclusão foi de que a parcela dos juros corresponde a 27% do valor recebido e, consequentemente, o principal a 73%. Ao se aplicar o

percentual obtido (73%) sobre os R$ 1.774.834,05 efetivamente recebidos pelo município em 21/12/2016, chega-se a um valor para a parcela de origem federal dos recursos de R$ 1.295.628,86, que supera os R$ 811.098,90 impugnados, inexistindo óbice a eventual condenação pela totalidade do débito apurado.

22. A despeito da revelia do ente federado, considerando a presunção de boa-fé de que goza a pessoa jurídica de direito público, cabe fixar um novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, atualizada monetariamente, sem a incidência de juros de mora, com fulcro no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, seguindo a linha de jurisprudência constante dos Acórdãos 3.557/2019-1ª Câmara (de minha relatoria) e 53/2025-2ª Câmara (relator Ministro Jorge Oliveira), entre outros.

23. Como sugerido pela unidade técnica e pelo Ministério Público, o julgamento das contas dos responsáveis deve ser postergado até o final do novo prazo a ser concedido ao ente municipal, de maneira a evitar descompassos processuais.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2797/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.617/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) e Ozires Castro Silva (CPF 185.583.723-49).
4. Órgão/Entidade: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Francisco Ferreira de Almeida Júnior (OAB/PI 12.973).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 1804/2024-Plenário, proferido no TC 018.130/2018-6 (monitoramento da determinação contida no item 9.1.4 do Acórdão nº 2758/2020 – Plenário), em razão de realização de despesas, com recursos de precatórios do Fundef, que não se coadunavam com o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

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 Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ozires de Castro Silva;

9.3. fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, para que o Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI efetue, e comprove perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir apontada à conta bancária específica para gestão dos recursos dos precatórios do Fundef no Município, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R$)	Data
811.098,90	29/12/2016

9.4. dar ciência ao Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo e permitirá que as respectivas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente, acrescido de juros moratórios; e

9.5. comunicar esta deliberação aos responsáveis.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2797-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 042.607/2021-3.
Natureza: Monitoramento.
Unidade: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 1395/2023-TCU-PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO PARCIALMENTE ATENDIDA. ASSINATURA DE PRAZO PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da AudContratações à peça 92, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica.

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO			
042.607/2021-3	**Parcialmente atendido**		
UNIDADE JURISDICIONADA Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH (atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC)			**UASG** 200016
OBJETO DA CONTRATAÇÃO Aquisição e doação de veículos às Centrais de Interpretação de Libras (CIL)			
PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO Não se aplica	**MODALIDADE** Pregão Eletrônico para Registro de Preços	**NÚMERO DOS CONTRATOS** 25/2013, 9/2014 e 17/2015	**NÚMERO DO TC ORIGINÁRIO** TC 017.730/2020-1

B. MONITORAMENTO	
ACÓRDÃO A SER MONITORADO	**Acórdão 1.395/2023-TCU-Plenário**, de 5/7/2023 (peça 40)

DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA UNIDADE JURISDICIONADA:

Ofício 190/2025/AECI/MDHC, de 26/6/2025 (peça 70)
Ofício 885/2025/GAB.SNDPD/SNDPD/MDHC, de 26/6/2025 (peça 71)
Nota Técnica 11/2025/CGATA/DDPD/DDPD/SNDPD/MDHC, de 26/6/2025 (peça 72)
Solicitações de informações do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania aos donatários, acerca da situação dos bens doados (peça 73)

ITEM DO ACÓRDÃO: 9.2.	TIPO: Determinação	ANÁLISE: Atendido

Transcrição: determinar, com fundamento no art. 7º, § 1º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe ao Tribunal plano de ação contemplando as seguintes informações visando à solução dos problemas relacionados à doação de 66 (sessenta e seis) veículos, pelo Governo Federal, às Centrais de Interpretação de Libras em decorrência dos Contratos 25/2013, 9/2014 e 17/2015, conforme apurado nos processos TC-022.053/2019-0, TC-017.730/2020-1 e nos presentes autos:

9.2.1. ações a serem tomadas:

9.2.1.1. verificação da situação atualizada dos veículos;

9.2.1.2. identificação dos casos em que os veículos doados não estão atendendo à finalidade da doação;

9.2.1.3. identificação dos casos em que as CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizar os veículos recebidos em doação;

9.2.1.4. definição de providências quanto à destinação a ser dada aos veículos doados que não estão atendendo à finalidade da doação, bem como àqueles cujas CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizá-los;

9.2.1.5. identificação dos casos em que os veículos foram utilizados com desvio de finalidade;

9.2.1.6. identificação dos casos em que os veículos doados possam eventualmente não ser mais localizados;

9.2.1.7. definição de providências para responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos veículos doados ou à sua perda, e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição;

9.2.2. indicar os responsáveis pelas ações, informando o nome, cargo ocupado e dados de contato;

9.2.3. prazos para implementação das ações;

Contextualização.

1. Conforme observado na primeira instrução deste monitoramento (peça 28), nos termos do art. 51, inciso V, da Medida Provisória 1.154, de 1º de janeiro de 2023, o então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) foi desmembrado, dando origem ao Ministério da Mulher e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH). De acordo com o Decreto 11.341/2023 (art. 2º, inciso II, alínea 'c'), a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD), responsável pela equipagem de CIL a que se refere este monitoramento, é órgão específico singular que compõe a estrutura organizacional do MDH.

2. A determinação contida no Acórdão 2.565/2021-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento, cuida das medidas adotadas e a serem adotadas pelo órgão em relação às irregularidades identificadas em doações de equipagem a título de apoio à implantação de Centrais de Intérpretes de Libras (CIL). O Tribunal determinou ao então MMFDH que promovesse medidas necessárias à correção de irregularidades, à responsabilização quanto a eventuais desvios na utilização dos bens doados e à recomposição dos valores despendidos pela União, aspecto que não fora abordado na manifestação antecedente apresentada pelo órgão (peças 17 a 25).

3. Em sendo constatado o não atendimento da determinação por esta AudContratações, efetuou-se diligência ao órgão requerendo a descrição de ações e medidas adotadas para seu cumprimento (peças 28 a 31).

4. Após análise das respostas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada às diligências autorizadas (peça 28), a Unidade Técnica propôs considerar não atendidas as medidas solicitadas no item 1.6.1. do Acórdão 2.565/2021-TCU-Plenário, de 27/10/2021, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman; realizar audiência dos responsáveis citados na peça 37; além de autuar processo de representação para apuração dos fatos em relação à ocorrência de possível dano ao erário nas ações de doação de veículos para equipagem de Centrais de Interpretação de Libras (CILs – peça 37, p. 11).

5. O Relator, Ministro Substituto Augusto Sherman, considerando as informações prestadas sobre a instauração da Comissão Especial de Avaliação (cujo relatório foi aprovado em 6/10/2022) deixou de acolher as propostas de audiência e autuação de processo de representação e entendeu pertinente:

a) verificação da situação atualizada dos 66 veículos doados às CILs;

b) identificação dos casos em que os veículos doados não estão atendendo à finalidade da doação;

c) identificação dos casos em que as CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizar os veículos recebidos em doação;

d) definição de providências quanto à destinação a ser dada aos veículos doados que não estão atendendo à finalidade da doação, bem como àqueles cujas CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizá-los;

e) identificação dos casos em que os veículos foram utilizados com desvio de finalidade;

f) identificação dos casos em que os veículos doados possam eventualmente não ser mais localizados; e

g) definição de providências para responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos veículos doados ou à sua perda, e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição.

6. O item 9.1. do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário (peça 40), Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, tornou insubsistente a determinação do subitem 1.6.1. do Acórdão 2.565/2021-TCU-Plenário e determinou ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhasse ao Tribunal plano de ação contemplando as informações citadas no item 5, retro, visando à solução dos problemas relacionados à doação de 66 veículos, pelo Governo Federal, às Centrais de Interpretação de Libras em decorrência dos Contratos 25/2013, 9/2014 e 17/2015, conforme apurado nos processos TC 022.053/2019-0, TC

017.730/2020-1 e nos presentes autos (peça 40).

7. Foi expedido o Ofício de notificação à Unidade Jurisdicionada, 34991/2023-Seproc, de 1/8/2023, tendo como destinatária a Secretaria-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (peça 43).

8. Após novas instruções, em 13/8/2024 (peça 48), e 23/5/2025 (peça 66), foram realizadas novas diligências para obtenção de informações atualizadas das ações implementadas.

9. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania encaminhou documentos e esclarecimentos conforme elementos juntados às peças 57 a 65 e 70-73, os quais passa-se a analisar.

10. Às peças 57-65, para demonstrar as providências internas para cumprir as determinações desta Corte, basicamente foram juntadas as notas fiscais de compra dos veículos (peça 59), os contratos de compra e venda (peças 63-65), as tratativas do ministério com os entes federativos para levantar a situação das viaturas (peça 61) e uma planilha em que se entabulou a situação de todos os 24 veículos em questão (peça 58).

11. Consta à peça 60 a Nota Técnica 11/2025 (repetida na peça 72), a resposta do Ministério contendo a explanação do plano de ação para atender à demanda deste Tribunal, conforme se expõe a seguir.

12. Precipuamente foram ali atualizadas (até junho/2025) as informações do plano de ação já encaminhado a esta Corte de Contas em 26/10/2023, destacando o cumprimento das determinações específicas (peça 72, p. 9):

Determinações a serem cumpridas	**Status do cumprimento**	**Previsão de conclusão**
a) 9.2.1.1. verificação da situação atualizada dos 66 veículos doados às CILs	**Finalizado**. Houve o lançamento do CadCIL e o envio de e-mail para os estados tomadores de equipagem para atualizar contatos e responsáveis pelas CILs, conforme anexo no Processo SEI 00135.220264/2020-12 (3888148). Envio de Ofícios e comunicação por e-mail conforme arquivos anexos	
b) 9.2.1.2. identificação dos casos em que os veículos doados não estão atendendo à finalidade da doação	**Finalizado**. Houve o envio de Ofícios e comunicação por e-mail conforme arquivos anexos. Aqui cabe uma observação: os veículos podem não estar atendendo à finalidade da doação por estarem inservíveis. A divisão feita nos quadros 3 e 4 permite observar, no quadro 3, aqueles veículos que não foram ou não estão sendo utilizados com o propósito para o qual foram formalmente destinados e unidades da federação que não forneceram resposta, ou cuja resposta fornecida foi inconclusiva.	
c) 9.2.1.3. identificação dos casos em que as CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizar os veículos recebidos em doação	**Em andamento**. Os Ofícios e as comunicação por e-mail, conforme arquivos anexos, permitiram um bom panorama da situação. Falta a alteração dos Termos, formalizando a situação nos casos em que couber.	30/6/2025

d) 9.2.1.4. definição de providências quanto à destinação a ser dada aos veículos doados que não estão atendendo à finalidade da doação, bem como àqueles cujas CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizá-los	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitará a abertura de TCE.	31/12/2025
e) 9.2.1.5. identificação dos casos em que os veículos foram utilizados com desvio de finalidade	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitará a abertura de TCE	31/12/2025
f) 9.2.1.6. identificação dos casos em que os veículos doados possam eventualmente não ser mais localizados	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitará a abertura de TCE	31/12/2025
g) 9.2.1.7. definição de providências para responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos veículos doados ou à sua perda, e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitará a abertura de TCE	31/12/2025

13. A Nota Técnica 11/2025 (peça 60 e 72), de 26/6/2025, conclui que, com a mudança do paradigma de atenção à pessoa surda-muda com oferta de serviços virtuais, a utilização de veículos ficou bastante relativizada, somente sendo necessária para deslocamento em alguns municípios (peça 72, p. 9):

No contexto atual, entendemos que a maioria das interpretações de Libras nesses serviços podem ser executados de forma virtual, com exceção no caso da pessoa surdocega. Contudo, para a época em que a política foi pensada, e ainda hoje, em alguns municípios, é necessária a presença do intérprete acompanhando a pessoa surda, o que poderia justificar a necessidade de veículos para o deslocamento. Nesse panorama, uma das ações no âmbito do 'Novo Viver Sem Limite' (Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023, que institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Novo Viver Sem Limite) é a instalação de uma Central Nacional de Interpretação de Libras com o objetivo geral de propiciar a comunicação para pessoas com deficiência auditiva que necessitem de tradução libras-português em tempo real, ou para quaisquer pessoas falantes de português brasileiro que necessitem se comunicar com pessoas surdas, 24 horas por dia, 7 dias por semana.

14. Tendo em vista a necessidade de uma informação mais atualizada acerca do cumprimento das determinações deste Tribunal, manteve-se contato com a unidade jurisdicionada via e-mail/telefone (peças 78-80), oportunidade em que foram juntados novos documentos às peças 83-91, que buscam atualizar a situação ora monitorada (até maio/2026).

15. A Nota Técnica 8/2026 (peça 85, p. 5) trouxe a seguinte atualização do cumprimento das determinações expendidas por esta Corte de Contas:

Quadro 5: Plano de Ação para atendimento ao Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, atualizado

Determinações a serem cumpridas	**Status do cumprimento**	**Previsão de conclusão**
a) 9.2.1.1. verificação da situação atualizada dos 66 veículos doados às CILs	**Finalizado**. Houve o lançamento do CadCIL e o envio de e-mail para os estados tomadores de equipagem para atualizar contatos e responsáveis pelas CILs, conforme anexo no Processo SEI 00135.220264/2020-12 (3888148). Envio de Ofícios e comunicação por e-mail conforme arquivos anexos	
b) 9.2.1.2. identificação dos casos em que os veículos doados não estão atendendo à finalidade da doação	**Finalizado**. Houve o envio de Ofícios e comunicação por e-mail conforme arquivos anexos. Aqui cabe uma observação: os veículos podem não estar atendendo à finalidade da doação por estarem inservíveis. A divisão feita nos quadros 3 e 4 permite observar, no quadro 3, aqueles veículos que não foram ou não estão sendo utilizados com o propósito para o qual foram formalmente destinados e unidades da federação que não forneceram resposta, ou cuja resposta fornecida foi inconclusiva.	
c) 9.2.1.3. identificação dos casos em que as CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizar os veículos recebidos em doação	**Em andamento**. Os Ofícios e as comunicação por e-mail, conforme arquivos anexos, permitiram um bom panorama da situação. Até o momento, em nenhum caso houve manifestação desse desinteresse. Normalmente o veículo ainda está em uso, ou foi utilizado até o ponto de inservibilidade.	30/6/2026
d) 9.2.1.4. definição de providências quanto à destinação a ser dada aos veículos doados que não estão atendendo à finalidade da doação, bem como àqueles cujas CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizá-los	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitou a abertura de TCE.	31/12/2026
e) 9.2.1.5. identificação dos casos em que os veículos foram utilizados com desvio de finalidade	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitou a abertura de TCE	31/12/2026
f) 9.2.1.6. identificação dos casos em que os veículos doados possam eventualmente não ser mais localizados	**Em andamento**. Já há uma lista de entes federados - Quadro 3 - dos quais se solicitou a abertura de TCE	31/12/2026
g) 9.2.1.7. definição de	**Em andamento**. Já há uma lista de entes	31/12/202

providências para responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos veículos doados ou à sua perda, e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição	federados - Quadro 3 - dos quais se solicitou a abertura de TCE	6

16. O Ofício 152/2026/AECI/MDHC (peça 83) informa que foi solicitada, mediante o Ofício 454/2026/GAB/SNDPD/MDHC (peça 87), de 4 de maio de 2026, à Coordenação-Geral de Contabilidade e Transferências deste Ministério, a abertura de processo de Tomada de Contas Especial nos casos dos 10 veículos listados no Quadro 3 da Nota Técnica 8/2026 (peça 85, p. 2), ou seja, referente aos veículos que não foram ou não estão sendo utilizados com o propósito para o qual foram formalmente destinados e unidades da federação que não forneceram resposta, ou cuja resposta fornecida foi inconclusiva.

17. Ao analisar o citado Ofício 454/2026, verifica-se que a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência solicitou "a abertura de Tomada de Contas Especial para os casos citados, caso entenda que o reiterado silêncio dos órgãos contatados enseje as providências recomendadas por esta SNDPD" e atentou "para a avaliação da razoabilidade em manter-se a interlocução, haja vista que dos 24 casos listados na anterior Nota Técnica 11 (SEI nº 4848104), quatorze foram solucionados em menos de doze meses".

18. Verifica-se que a Unidade Jurisdicionada empreendeu esforços relevantes no sentido de dar cumprimento à determinação contida no Acórdão 1.395/2023-TCU-Plenário, especialmente mediante levantamento da situação dos veículos doados, articulação com os entes donatários e consolidação das informações disponíveis e identificação dos casos críticos envolvendo ausência de utilização, possível desvio de finalidade, inexistência de informações conclusivas ou não localização dos bens. Destaca-se, ainda, a proposição de instauração de tomadas de contas especiais para os casos considerados críticos, evidenciando a adoção de medidas voltadas à apuração de eventuais irregularidades e dano. Cumpre considerar, ademais, as dificuldades inerentes ao acompanhamento de bens doados a entes subnacionais, bem como o lapso temporal decorrido desde a celebração dos ajustes (2013 a 2015), fatores que naturalmente impactam a obtenção de informações completas e a adoção de medidas corretivas.

19. Embora não haja comprovação da efetiva instauração e conclusão das TCEs, tampouco definição conclusiva acerca do dano e da responsabilização dos agentes envolvidos, entende-se que houve avanço material no cumprimento das determinações desta Corte, circunstância que, consideradas as dificuldades inerentes ao acompanhamento de bens doados a entes subnacionais e o lapso temporal transcorrido desde as doações, autoriza classificar as determinações constantes do item 9.2.1 como parcialmente atendidas, sem necessidade de nova determinação.

C. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Em virtude do exposto, propõe-se:

20.1. **considerar parcialmente atendidas** as medidas solicitadas no item 9.2. do Acórdão 1.395/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman;

20.2. **informar** ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania 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;

20.3. **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU; e

20.4. **apensar os presentes autos** ao TC 017.730/2020-1 (processo originador apensado ao TC 022.053/2019-0), nos termos do art. 37 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução -

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de monitoramento do cumprimento da determinação prolatada por meio do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, decorrente do monitoramento do Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC-017.730/2020-1, que tratou de representação autuada com o objetivo de analisar a aquisição de veículos automotores pelo Governo Federal, nos exercícios de 2012 a 2019, destinados a doações, dentre outras instituições, às Centrais de Interpretação de Libras (CILs).

2. O Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário originalmente monitorado expediu a seguinte determinação:

"1.6.1. determinar ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a averiguação quanto às irregularidades identificadas nas respostas aos questionários enviados pelo órgão em 2019 às Centrais de Intérpretes de Libras (CILs) bem como em relação às 25 CILs que não responderam ao questionário, adotando as medidas necessárias à correção das irregularidades observadas, à responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos bens doados e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição, informando ao TCU as conclusões e medidas adotadas ao final do prazo concedido."

3. Por ocasião do monitoramento do cumprimento do Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário, foi prolatado o Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, ora monitorado, que levou em conta as informações prestadas sobre a instauração, pelo então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), de uma comissão especial de avaliação dos bens móveis destinados a doação para equipagem de Centrais de Interpretação de Libras, bem como a mudança do governo federal ocorrida no início de 2023. A mencionada decisão tornou insubsistente a determinação do subitem 1.6.1 do Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário e expediu a seguinte determinação:

"9.2. determinar, com fundamento no art. 7º, § 1º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe ao Tribunal plano de ação contemplando as seguintes informações visando à solução dos problemas relacionados à doação de 66 (sessenta e seis) veículos, pelo Governo Federal, às Centrais de Interpretação de Libras em decorrência dos Contratos 25/2013, 9/2014 e 17/2015, conforme apurado nos processos TC-022.053/2019-0, TC-017.730/2020-1 e nos presentes autos:

9.2.1. ações a serem tomadas:

9.2.1.1. verificação da situação atualizada dos veículos;

9.2.1.2. identificação dos casos em que os veículos doados não estão atendendo à finalidade da doação;

9.2.1.3. identificação dos casos em que as CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizar os veículos recebidos em doação;

9.2.1.4. definição de providências quanto à destinação a ser dada aos veículos doados que não estão atendendo à finalidade da doação, bem como àqueles cujas CILs destinatárias não têm mais interesse em utilizá-los;

9.2.1.5. identificação dos casos em que os veículos foram utilizados com desvio de finalidade;

9.2.1.6. identificação dos casos em que os veículos doados possam eventualmente não ser mais localizados;

9.2.1.7. definição de providências para responsabilização daqueles que deram causa a eventuais desvios na utilização dos veículos doados ou à sua perda, e, se for o caso, à recomposição dos valores despendidos pela União na aquisição;

9.2.2. indicar os responsáveis pelas ações, informando o nome, cargo ocupado e dados de contato;

9.2.3. prazos para implementação das ações;"

4. O presente monitoramento tem por objetivo verificar o cumprimento dessa nova determinação.

5. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) encaminhou o documento à peça 47, a título do plano de ação, datado de 26/10/2023, no qual as ações 9.2.1.1, 9.2.1.3 e 9.2.1.4 constavam como iniciadas e as demais a iniciar. Em todas as ações, à exceção da 9.2.1.7, o prazo máximo previsto para conclusão era 31/12/2024.

6. Em 14/08/2024, a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD), órgão apontado como responsável pelas ações, foi diligenciado para que encaminhasse informações atualizadas quanto ao andamento das ações previstas no plano de ação apresentado. Após deferimento de pedido de prorrogação de prazo, não houve resposta da SNDPD, o que motivou a realização de nova diligência recebida em 13/06/2025, bem como a busca de atualizações até maio/2026 via e-mail/telefone.

7. A instrução transcrita no relatório parte desta deliberação analisou os documentos encaminhados em resposta a essas comunicações. Nas informações recebidas em resposta à diligência, a AudContratações verificou que as ações 9.2.1.1 e 9.2.1.2 estavam finalizadas, enquanto as demais se encontravam-se em andamento, com previsão de conclusão até 31/12/2025. No caso das ações 9.2.1.4 a 9.2.1.7, que se encontravam em andamento, houve a informação de que havia uma lista de entes federados dos quais se solicitaria a abertura de TCE.

8. Já os elementos recebidos em resposta às comunicações via e-mail/telefone mostram o mesmo quadro quanto ao cumprimento das ações, com nova previsão de conclusão das ações em andamento até 31/12/2026. Quanto à ação 9.2.1.3, em andamento, consta a informação de que até o momento, em nenhum caso houve manifestação do desinteresse das CILs destinatárias dos veículos, e de que normalmente o veículo ainda está em uso, ou foi utilizado até o ponto de inservibilidade. Já em relação às ações 9.2.1.4 a 9.2.1.7, a atualização de informações deu conta de que já se solicitou aos entes federados a abertura de TCE em relação aos 10 veículos listados na peça 85, p. 2.

9. Face aos esforços empreendidos pelo jurisdicionado em dar cumprimento à determinação do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, e considerando, ainda, as dificuldades inerentes ao acompanhamento de bens doados a entes subnacionais, bem como o lapso temporal decorrido desde a celebração dos ajustes (2013 a 2015), fatores que naturalmente impactam a obtenção de informações completas e a adoção de medidas corretivas, a AudContratações apresenta proposta de encaminhamento no sentido de considerar parcialmente atendida a determinação exarada pela decisão monitorada, e arquivar o presente processo.

10. Acolho a análise realizada pela unidade técnica como parte das minhas razões de decidir, embora discorde da proposta de arquivamento do processo pelas razões expostas a seguir.

11. Em que pesem as ponderações apresentadas para fundamentar essa proposta, entendo que o arquivamento dos autos no estágio atual pode significar a nulificação dos esforços de controle até aqui empreendidos. Pior ainda, pode fragilizar a expectativa do controle externo exercido pelo Tribunal.

12. Conforme consignado na última instrução da AudContratações, inexiste, até o momento, comprovação da efetiva instauração e conclusão das TCEs decorrentes das ações 9.2.1.4 a 9.2.1.7 determinadas pelo acórdão monitorado, tampouco definição conclusiva acerca do dano e da responsabilização dos agentes envolvidos. Como a instauração das TCEs é o resultado decorrente das irregularidades não elididas quanto à destinação e utilização dos veículos objeto da representação na qual foram constatadas as ocorrências irregulares, considero que os resultados esperados da ação de

controle do Tribunal somente podem ser considerados alcançados com a instauração e conclusão das mencionadas tomadas de contas especiais.

13. Entendo que a proposta de arquivamento do processo poderia ser acolhida neste momento caso tivesse sido comprovado que o valor do débito apurado para todas as TCEs relativas aos dez veículos listados na peça 85, p. 2 não atingiu o montante previsto no art. 6º, inciso I, c/c o § 1º, da IN-TCU 98/2024. Como a unidade técnica informa não existir até aqui definição conclusiva acerca do dano, resta não caracterizada essa motivação para o arquivamento do processo desde já.

14. Por essas razões, entendo mais apropriado ao presente momento processual assinar prazo para que o jurisdicionado conclua a instauração das TCEs pendentes, momento em que poderá ser considerada, de forma a se dispensar a instauração da TCE para cada caso, a aplicação do art. 6º, inciso I, c/c o § 1º, da IN-TCU 98/2024 para as situações em que o dano devidamente apurado for inferior ao montante R$ 120.000,00 previsto no mencionado dispositivo normativo. Considero, ainda, que deve ser instaurada uma TCE para cada município constante da relação de veículos à peça 85, p. 2.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2798/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.607/2021-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: AudContratações.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento da determinação prolatada por meio do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário, decorrente do monitoramento do Acórdão 2565/2021-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC-017.730/2020-1, que tratou de representação autuada com o objetivo de analisar a aquisição de veículos automotores pelo Governo Federal, nos exercícios de 2012 a 2019, destinados a doações, dentre outras instituições, às Centrais de Interpretação de Libras (CILs),

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 parcialmente cumprida a determinação constante do subitem 9.2. do Acórdão 1395/2023-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania que:

9.2.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal comprovação da instauração de tomadas de contas especiais para cada um dos municípios listados na peça 85, p. 2 destes autos, excetuando-se os veículos para os quais tenham ocorrido a regularização de suas situações, bem como as tomadas de contas especiais nas quais o valor do dano apurado seja inferior ao montante estabelecido no art. 6º, inciso I, c/c o § 1º, da IN-TCU 98/2024; e

9.2.2. apresente a este Tribunal, juntamente com a comprovação acima, as razões para as eventuais não instaurações de tomadas de contas especiais em relação aos veículos listados;

9.3.dar ciência deste Acórdão ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2798-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 003.276/2026-0
Natureza: Agravo (Representação).
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); e Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.
Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO VAZAMENTO DE DADOS SIGILOSOS DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E A PRÁTICAS ABUSIVAS E FRAUDULENTAS NOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER NOVAS AVERBAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS PESSOAIS CONSIGNADOS ATÉ QUE SEJAM IMPLANTADOS OS CONTROLES MÍNIMOS NECESSÁRIOS PARA MITIGAR O RISCO DE CONSIGNAÇÕES INDEVIDAS. AGRAVO CONTRA A MEDIDA CAUTELAR. EVOLUÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE TRAVAS DE SEGURANÇA NO SISTEMA DE CONSIGNADOS. REDUÇÃO DO RISCO OPERACIONAL. PROVIMENTO DO AGRAVO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DAS MODALIDADES DE CARTÃO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO E DA INSPEÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução da produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), endossada pelo corpo diretivo daquela unidade instrutiva (peças 105/107):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio de seu Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acerca de supostas irregularidades relacionadas ao vazamento de dados sigilosos de aposentados e pensionistas do INSS e a práticas abusivas e fraudulentas nos empréstimos consignados.

2. A presente instrução tem por finalidade analisar o mérito do agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em face da medida cautelar concedida no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 57), em atendimento à determinação do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, que atuou nos autos em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira (peça 71).

HISTÓRICO

3. Em 29/4/2026, mediante o Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 52), este Tribunal deliberou por:

9.1. deferir parcialmente o pedido de concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção parcial, a fim de que:

(...)

9.1.2. o Instituto Nacional do Seguro Social suspenda, imediatamente, novas averbações de empréstimos pessoais consignados até que as travas de segurança e controles internos constantes nas demandas DM.206791, DM.208207, DM.209361, DM.209362, DM.209363, DM.209364, DM.209365 e DM.209366 estejam efetivamente implementadas e em plena operação no sistema *eConsignado*;

4. Em 6/5/2026, o INSS interpôs agravo em face da medida cautelar acima, requerendo, além da concessão de efeito suspensivo ao citado agravo, seu provimento a fim de que fosse reformado o item agravado para se afastar a suspensão das novas averbações da modalidade empréstimos pessoais consignados (peça 57).

5. Adicionalmente, em 7/5/2026, as entidades representativas do setor financeiro Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e Zetta apresentaram a este Tribunal manifestação em caráter colaborativo, com argumentos para reconsideração da decisão da medida cautelar, com vistas à manutenção dos empréstimos pessoais consignados (peça 66).

6. Em 8/5/2026, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa emitiu despacho em que conheceu do agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU (peça 71).

7. A despeito de a jurisprudência deste Tribunal, em regra, se orientar no sentido de que os recursos interpostos contra deliberações de cunho cautelar devam ser recebidos sem efeito suspensivo, o Ministro-Substituto atribuiu excepcionalmente efeito suspensivo ao item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário pelas peculiaridades do caso concreto, especialmente em razão das novas informações trazidas pelo agravante acerca do estágio avançado do andamento da implementação das demandas estruturantes da segurança dos empréstimos pessoais consignados. Ressaltou, entretanto, que o efeito suspensivo se restringia exclusivamente ao item 9.1.2, permanecendo executáveis todos os demais itens e determinações do acórdão (peça 71).

8. Por fim, deliberou pelo retorno dos autos a esta AudBenefícios para a análise de mérito do agravo, para verificar a tempestividade e suficiência das providências já adotadas, bem como a eventual necessidade de manutenção, modificação ou revogação da medida cautelar proferida no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 71).

9. Posteriormente ao citado despacho, a Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País (Aneps), a título colaborativo, encaminhou sua

proposta de fluxo digital seguro para as operações de crédito consignado do INSS (peças 84-86).

10. A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), em 11/6/2026, informou a situação das demandas abertas pelo INSS e citadas no item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (peça 94). Em 10/7/2026 e em 14/8/2026, o INSS apresentou informações mais recentes sobre a situação dessas demandas (peças 98 e 104, respectivamente).

11. Cumpre destacar que a presente instrução se restringe à análise do mérito do agravo, não se manifestando quanto ao mérito do processo, ainda que o exame se utilize de informações mais recentes localizadas em documentos juntados aos autos posteriormente à interposição do agravo.

12. Cabe mencionar, ainda, que os documentos juntados pelo Banco Central do Brasil - BCB (peças 101-102), pela ABBC (peça 103) e pelo Deputado Federal Pompeo de Mattos (peça 96) serão examinados no mérito do processo, por se referirem às modalidades vinculadas aos cartões consignados, não abarcadas, portanto, pela determinação cautelar objeto do agravo ora em análise.

EXAME TÉCNICO

13. O INSS argumenta que não há ***fumus boni iuris*** suficiente para justificar a suspensão dos empréstimos pessoais consignados, ressaltando que a unidade técnica propôs cautelar apenas para as modalidades vinculadas a cartão consignado por ter nelas identificado maior fragilidade nos controles em razão de sua natureza rotativa, da falta de cronograma fixo de amortização e da dificuldade de fiscalização decorrente do sigilo bancário (peça 57, p. 3-4).

14. Por isso, segundo o INSS, a suspensão cautelar deveria alcançar apenas as modalidades de cartões, e não a do empréstimo pessoal consignado, que possui características distintas, como valor previamente definido, prazo determinado e parcelas fixas (peça 57, p. 4).

15. O INSS ainda informa que as travas de segurança exigidas no acórdão agravado para o aperfeiçoamento dos controles sistêmicos no sistema eConsignado já estão implementadas ou em fase final de implementação pela Dataprev (trazendo informações sobre a situação das oito demandas citadas na medida cautelar), considerando que mitiga, de forma substancial, as preocupações quanto aos mecanismos de controle da regularidade dos empréstimos consignados contratados por beneficiários do INSS (peça 57, p. 4-7).

16. A autarquia também faz referência a alterações legislativas recentes, como:

a) a Lei 15.327, de 6/1/2026, que modificou o art. 115 da Lei 8.213, de 24/7/1991 (que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social), criando novas exigências para contratação de crédito consignado, como bloqueio automático dos benefícios, autorização prévia e específica do beneficiário, uso de biometria ou assinatura eletrônica qualificada, possibilidade de contestação e proibição de contratação por procuração ou central telefônica (peça 57, p. 7); e

b) a Medida Provisória 1.355, de 4/5/2026, que, ao instituir o programa Novo Desenrola Brasil, contemplou: (i) a redução da margem exclusiva do cartão consignado e de benefícios de 10% para no máximo 5%; (ii) a redução da margem de consignação (ou seja, do percentual de comprometimento da renda mensal) de 45% para 40%, com gradual redução da margem consignável de dois pontos percentuais por ano até atingir 30%; e (iii) a ampliação do prazo da operação de 96 meses para 108 meses (peça 57, p. 8).

17. A autarquia também registra que foram recentemente implementadas novas medidas de segurança como o bloqueio automático do benefício a cada contratação, a proibição de contratação em nome de menores de idade ou por seus representantes legais, e a anuência da contratação dos empréstimos consignados mediante uso de biometria por reconhecimento facial ou digital no aplicativo "Meu INSS" (peça 57, p. 7).

18. O INSS considera que todos esses aspectos apontam para a adoção de medidas concretas e efetivas tanto no âmbito administrativo quanto na esfera governamental para equacionar as preocupações destacadas pelo TCU em relação aos empréstimos pessoais consignados, e reforçam a ausência de *fumus boni iuris* para concessão da cautelar em relação a essa específica modalidade de consignação, ao menos no atual estágio de instrução do processo (peça 57, p. 8).

19. O INSS ainda alega a existência do **perigo da demora reverso**, sustentando que a

suspensão ampla dos empréstimos pessoais consignados causaria graves impactos sociais e econômicos, tendo em vista que essa modalidade consiste em uma das principais formas de acesso ao crédito por aposentados, pensionistas e beneficiários de baixa renda, de modo que sua interrupção poderia levar essas pessoas a recorrerem a alternativas de crédito mais caras, à informalidade ou ao superendividamento (peça 57, p. 8-9).

20. A autarquia ainda expõe que o empréstimo consignado constitui modalidade que envolve volumes expressivos de recursos mensalmente injetados na economia, impactando diretamente o consumo, o comércio, o setor de serviços e cadeias produtivas especialmente em municípios cuja base econômica depende fortemente de transferências previdenciárias (peça 57, p. 8-9).

21. Também menciona existirem atualmente 65 milhões de contratos ativos (considerando as três modalidades de crédito consignado) em mais de 18 milhões de benefícios. Detalha que, em 2025, foram realizadas mais de 740 mil operações de crédito consignado por mês, implicando mais de R$ 4,2 bilhões contratados por mês. E que, até março de 2026, já haviam sido realizadas mais de 3,3 milhões de operações de crédito consignado, em montante superior a R$ 15 bilhões. Especificamente com relação ao empréstimo pessoal consignado, foram realizadas mais de 7,4 milhões de operações em 2025, movimentando R$ 46,6 bilhões (peça 57, p. 9).

22. A autarquia ainda afirma que a ponderação entre o perigo na demora e o perigo na demora reverso deve conduzir à adoção da providência menos lesiva capaz de tutelar o interesse coletivo, e não à antecipação de efeitos próprios de uma decisão de mérito em cenário instrutório ainda em curso. Assim, tal decisão deve levar em consideração criteriosamente as consequências jurídicas e administrativas da decisão, como exige o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (peça 57, p. 9).

23. Com base nesses fundamentos, o INSS **requer** o provimento do agravo no mérito, a fim de reformar o item 9.1.2 do acórdão agravado, de modo a afastar a suspensão de novas averbações da modalidade de empréstimos pessoais consignados, mantendo-se o acompanhamento pelo TCU da implementação e efetiva operacionalização das travas de segurança e controles internos no sistema eConsignado.

Análise

24. Inicialmente, cabe relembrar que o crédito consignado (cujas parcelas contratadas são deduzidas diretamente do pagamento mensal de benefícios pagos pelo INSS) compreende as modalidades empréstimo pessoal consignado, cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício (art. 3º da Instrução Normativa - IN Pres/INSS 138, de 10/11/2022).

25. O item agravado se refere, especificamente, à suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados até que determinadas travas de segurança e controles internos, objeto de demandas do INSS junto à Dataprev, estejam efetivamente implementados e em plena operação no sistema eConsignado.

26. Conforme se depreende das razões recursais, o agravante pondera que os riscos identificados no processo não se apresentam de forma homogênea entre todas as modalidades de crédito consignado. Isso porque as modalidades vinculadas a cartão (quais sejam, cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício) apresentam peculiaridades que dificultam o acompanhamento pelo INSS, notadamente em razão da natureza rotativa das operações, da ausência de cronograma fixo de amortização e das limitações decorrentes do sigilo bancário.

27. A modalidade empréstimo pessoal consignado, diversamente, possui valor previamente definido, prazo determinado e parcelas fixas, elementos que conferem maior previsibilidade e permitem controles mais objetivos sobre a operação.

28. Além disso, o INSS demonstrou que as demandas indicadas no item 9.1.2 do acórdão agravado se encontram implementadas ou em estágio avançado de implementação, conforme sintetiza o quadro abaixo:

Quadro – Situação das demandas abertas pelo INSS junto à Dataprev

DM	Data da	Situação

	criação da DM	
DM.206791 - Incremento de segurança para averbação de empréstimo consignado	11/6/2025	Demanda implementada gradualmente em três etapas: (i) o benefício ser bloqueado automaticamente, mensalmente, após o processamento da folha de pagamento (novembro/2025); (ii) o benefício ser bloqueado automaticamente após realização de operações de averbação, refinanciamento ou portabilidade (abril/2026); e (iii) novo fluxo de anuência pelo beneficiário através do Meu INSS, no curso do processo de contratação do crédito consignado (maio/2026) (peça 94, p. 2).
DM.209361 - Trava para bloquear descontos em consignado sem contrato devidamente enviado	16/3/2026	Demanda implementada e em pleno funcionamento. Adicionalmente, foi implementada a DM.208763, que introduziu mecanismo obrigatório de confirmação do contrato pelo beneficiário por meio do aplicativo Meu INSS, mediante autenticação biométrica (peça 104, p. 5).
DM.209362 - Trava para bloquear averbação de empréstimo em benefício de segurado falecido	16/3/2026	Demanda implementada e posteriormente aprimorada pela DM.206791. Além disso, a DM.208763 agregou camada adicional de segurança, tendo em vista a obrigatoriedade de confirmação biométrica do contrato pelo beneficiário, o que inviabiliza a confirmação de novas operações após o falecimento do beneficiário (peça 98, p. 5, e peça 104, p. 5).
DM.208207 - Estudo técnico para validação automatizada de documentação contratual com IA	14/11/2025	O estudo técnico foi elaborado, inclusive com realização de testes e validações de soluções para atendimento aos itens solicitados, e disponibilizado ao INSS em 8/6/2026 (peça 94, p. 3).
DM.209363 - Trava para impedir indicação de depósito em conta diferente do pagamento do benefício	16/3/2026	A Dataprev está desenvolvendo solução sistêmica para obrigar que as instituições financeiras, após a averbação do contrato, informem de forma estruturada e padronizada dados como banco, agência, número da conta de destino e valor efetivamente depositado ao beneficiário. Com base nessas informações, serão realizados procedimentos automatizados de validação e cruzamento de dados, permitindo a verificação da conformidade da operação com os parâmetros originalmente contratados, podendo resultar na suspensão do contrato ou no cancelamento da operação caso sejam identificadas divergências (peça 104, p. 6).
DM.209364 - Evolução sistêmica para impedir averbação de contratos com identificação	16/3/2026	Medidas de tratamento referentes a inconsistências na validação biométrica foram implementadas por meio das DMs 208763 e 206890, de modo a exigir a confirmação biométrica diretamente no ambiente do

biométrica prejudicada		Meu INSS, ambiente controlado pelo INSS, independentemente dos procedimentos próprios adotados pelas instituições financeiras. Esse mecanismo estabelece dupla camada de segurança e reduz significativamente os riscos decorrentes de eventuais inconsistências nos processos biométricos das instituições financeiras (peça 104, p. 5).
DM.209365 - Trava para impedir acréscimo de outros produtos ou seguros	16/3/2026	O INSS tem mantido agendas técnicas com a Dataprev para que ocorra a implementação integral da demanda (peça 98, p. 5).
DM.209366 - Trava para impedir averbação de empréstimo consignado para menores, exceto por decisão judicial	16/3/2026	Funcionalidade implementada. Adicionalmente, a mitigação dessa vulnerabilidade decorreu da implementação da DM.208763 (que exigiu autenticação biométrica para desbloqueio e confirmação dos contratos por meio do aplicativo Meu INSS), associada à vedação de contratação por representante legal no fluxo ordinário das operações (peça 98, p. 5, e peça 104, p. 5).

Fonte: elaboração própria, com base nas informações constantes das peças 94, 98 e 104.

29. A partir do exposto, considera-se que, ainda que nem todas as demandas citadas no acórdão estejam integralmente concluídas, a maior parte das funcionalidades se encontra em operação ou em fase final de implementação, incrementando a segurança das operações no eConsignado.

30. Também se destacam os argumentos do agravante quanto à configuração do perigo da demora reverso. Os números apresentados com relação às operações de crédito consignado (ver item 21 desta instrução) demonstram que a suspensão imediata e generalizada de suas três modalidades tem potencial de produzir impactos sociais e econômicos relevantes, por se tratar de linha de crédito frequentemente utilizada por beneficiários do INSS como alternativa a linhas de crédito mais onerosas. A restrição absoluta pode direcionar esse público, marcado por maior vulnerabilidade econômica, para modalidades de crédito mais caras, para a informalidade ou para situações de superendividamento.

31. Cabe considerar, ainda, o impacto negativo na economia em função da menor injeção de recursos proveniente desse crédito, especialmente em municípios menores, em que geralmente há grande circulação de recursos provenientes dos pagamentos do INSS.

32. Com fundamento no art. 21 da LINDB, entende-se que, alternativamente à suspensão de novas averbações das três modalidades de crédito consignado, solução menos gravosa será alcançada por meio:

(i) da manutenção da suspensão cautelar das modalidades de maior risco (cartão de crédito consignado e cartão consignado de benefício), cuja previsão já consta do item 9.1.1 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário; e

(ii) do acompanhamento rigoroso, por este Tribunal, da implementação e efetiva operação das travas de segurança no eConsignado relacionadas ao empréstimo pessoal consignado, conforme já previsto no item 9.1.4 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário.

33. Diante do exposto, entende-se que o agravo ora em análise merece ser provido, revogando-se a medida cautelar objeto do item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário.

34. Adicionalmente, propõe-se o retorno dos autos a esta unidade técnica para o acompanhamento dos demais itens do acórdão, especialmente quanto à implementação e efetiva operacionalização das travas de segurança e controles internos objeto das demandas DM.206791, DM.208207, DM.209361, DM.209362, DM.209363, DM.209364, DM.209365 e DM.209366, conforme item 9.1.4 do acórdão.

CONCLUSÃO

35. Com base no exame técnico efetuado nesta instrução, propõe-se dar provimento ao agravo interposto contra o item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário, revogando-se a citada medida cautelar, e retornando-se os autos a esta unidade técnica para prosseguimento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar provimento ao agravo, revogando-se a medida cautelar objeto do item 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário;

b) comunicar o agravante da decisão a ser proferida; e

c) retornar os autos a esta unidade técnica para prosseguimento do processo."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos, nesta fase processual, do agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra o subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário (que relatei, em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz, Portaria/TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026, peça 52), que determinou a suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados.

2. A referida suspensão foi condicionada à efetiva implementação, no sistema eConsignado, de um conjunto de travas de segurança e controles internos voltados à prevenção de fraudes.

3. Preliminarmente, registro que a relatoria deste agravo permanece sob minha competência, não obstante a recente posse do Ministro Odair Cunha para a vaga anteriormente ocupada pelo Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira. Tal entendimento encontra amparo no art. 152-F do Regimento Interno deste Tribunal, incluído pela Resolução/TCU 345/2022, o qual estabelece que o Ministro ou Ministro-Substituto não ficará prevento em relação ao processo em que atuar em decorrência de vacância ou afastamento legal, ressalvando expressamente a apreciação de embargos de declaração e de agravo. Dessa forma, tendo em vista que o presente recurso foi interposto contra deliberação de minha relatoria, e considerando a natureza vinculante da norma regimental citada, mantenho a condução do feito para o julgamento do mérito deste agravo.

4. Preliminarmente, ratifico o despacho à peça 71, de minha relatoria, que conheceu do recurso e concedeu-lhe efeito suspensivo exclusivamente ao subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-Plenário (permanecendo executáveis todos os demais itens e determinações constantes do mencionado acórdão, os quais deverão ser cumpridos nos prazos e condições originalmente estabelecidos), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU.

5. No mérito, o INSS defende a ocorrência de perigo da demora reverso. Argumenta que a suspensão da modalidade de empréstimo pessoal consignado afeta o acesso de aposentados e pensionistas de baixa renda à linha de crédito com as menores taxas de juros do mercado. Segundo a autarquia, a medida pode direcionar esse público vulnerável para modalidades de crédito mais caras ou para a informalidade, gerando superendividamento. Além disso, o INSS apresenta informações para comprovar que as demandas de segurança exigidas pela decisão estão implementadas ou em fase final de execução pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) analisou as razões do recurso e as informações prestadas pela Dataprev e concluiu que a evolução nos controles sistêmicos justifica o provimento do agravo e a consequente revogação da cautelar.

7. Acolho essa análise como razões de decidir, adicionando os fundamentos jurídicos a seguir.

8. É necessário ressaltar que a medida cautelar foi originalmente concedida diante de um cenário de graves fragilidades nas travas de segurança do sistema de gestão de consignados. O sistema carecia de bloqueios básicos, permitindo a aprovação de empréstimos em nome de pessoas falecidas, contratações sem envio do instrumento contratual ou com falhas na biometria, além da falta de impedimentos para depósitos em contas de terceiros e para a inclusão não autorizada de seguros. Tais falhas configuravam risco iminente de dano ao patrimônio dos segurados e afronta direta aos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

9. A realidade dessas vulnerabilidades sistêmicas não é mera hipótese, sendo corroborada por investigações recentes conduzidas pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como por decisões desta Corte de Contas aplicáveis para consignações de mensalidades associativas e de empréstimos.

10. O cenário delineado na Representação é de um mercado paralelo onde estelionatários, valendo-se do vazamento de bases de dados sigilosas, utilizam fotografias extraídas de redes sociais e falsas biometrias faciais para autorizar empréstimos sem o consentimento dos titulares. Os prejuízos seriam materializados em averbações de contratos pós-óbito, uso múltiplo de uma mesma biometria para fraudar diversos segurados e direcionamento dos valores para contas bancárias de terceiros.

11. Essa permissividade operacional tem gerado, inclusive, uma forte judicialização que onera os cofres públicos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao interpretar o art. 6º da Lei nº 10.820/2003, já firmou entendimento consolidado de que o INSS detém o dever indelegável de conferir a efetiva e expressa autorização do segurado antes de autorizar os descontos (a exemplo do REsp 1.260.467/RN). A jurisprudência tem responsabilizado civilmente o INSS por falha na prestação do serviço (omissão), condenando a autarquia, de forma solidária às instituições financeiras (que respondem pelo risco do negócio, nos termos da Súmula 479 do STJ), ao pagamento de indenizações aos segurados lesados.

12. Nesses termos, entendo que há forte corrente no poder judiciário (a exemplo do AgRg no AREsp 484.968/SE, do REsp 1.386.831/RS e do REsp 2.024.675/SP) que aponta que o INSS é parte legítima nas demandas judiciais sobre o tema e tem a obrigação legal e o dever de agir na proteção da higidez das operações de consignação de empréstimos, pois, como fonte pagadora, a autarquia federal deve atuar com diligência e fiscalizar a regularidade das autorizações antes de efetuar os descontos diretamente na folha do benefício previdenciário.

13. Fica evidente, portanto, que a exigência da implementação das travas preventivas por este Tribunal não se trata de uma simples recomendação de melhoria tecnológica. Trata-se de um imperativo jurídico e de gestão pública urgente para fazer cessar a contínua responsabilização civil e pecuniária do Estado e, acima de tudo, para garantir a proteção do patrimônio financeiro e alimentar de uma população hipervulnerável, composta majoritariamente por idosos e pessoas de baixa renda.

14. Contudo, o compromisso oficial do INSS e da Dataprev com a implementação das demandas mínimas de segurança foi o fator que motivou a suspensão dos efeitos da cautelar e que agora permite reavaliar a necessidade da medida extrema.

15. A jurisprudência do TCU, alinhada ao art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelece que a decisão administrativa deve considerar as consequências práticas de sua aplicação. Neste caso, impõe-se ponderar a proteção contra fraudes com o impacto socioeconômico da interrupção total do crédito consignado. Nesse sentido, a aplicação do art. 21 da LINDB, em conjunto com o princípio da proporcionalidade, impõe que a medida de controle não seja excessiva a ponto de causar dano maior do que aquele que visa a prevenir. A suspensão total, embora cautelarmente justificável no momento inicial, revela-se agora desproporcional diante da evolução sistêmica informada.

16. A partir dos documentos apresentados, é possível verificar, em caráter preliminar, que houve uma evolução concreta na implementação das demandas de segurança desde que a cautelar foi proferida. Há notícias nos autos de que funcionalidades essenciais já estão ativas, como o bloqueio de

descontos sem contrato validado (DM.209361), a trava para impedir a averbação em benefícios de segurados falecidos (DM.209362), os mecanismos para evitar fraudes biométricas (DM.209364) e a proibição de empréstimos para menores de idade sem autorização judicial (DM.209366). A exigência da confirmação da operação por meio do aplicativo "Meu INSS" agregou uma camada indispensável de segurança.

17. É preciso ressaltar, no entanto, que algumas demandas importantes ainda exigem conclusão. Destaco a DM.209363, que visa a impedir a indicação de depósito do empréstimo em conta diferente daquela em que o beneficiário recebe seu pagamento. Também permanece pendente a DM.209365, cujo objetivo é impedir o acréscimo de outros produtos bancários ou seguros não solicitados, prática conhecida como "venda casada", expressamente vedada pelo art. 39, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

18. Apesar dessas pendências, alinho-me à conclusão da unidade técnica. A análise, ainda que careça de exames materiais, aponta que, apesar de nem todas as demandas citadas no acórdão estejam integralmente concluídas, a maior parte das funcionalidades já se encontra em operação ou em fase final de implementação. Esse avanço reduz consideravelmente o pressuposto da fumaça do bom direito que amparava a medida cautelar, incrementando a segurança das operações no eConsignado a um patamar que, mesmo não sendo o ideal, permite a retomada dos serviços, evitando o perigo da demora reverso para a população dependente dessa linha de crédito.

19. Cabe ressaltar, nada obstante, que a presente revogação se baseia em um juízo provisório. Embora as informações trazidas apontem para a implementação dos controles, a efetiva eficácia dessas medidas de segurança deverá ser verificada quando da análise de mérito deste processo de Representação.

20. Por essa razão, enfatizo que seguem plenamente vigentes os demais itens do Acórdão 1.094/2026 – Plenário. A revogação alcança apenas a suspensão da modalidade de empréstimo pessoal (subitem 9.1.2). Mantém-se inalterada a determinação cautelar do subitem 9.1.3, que obriga a Dataprev a priorizar a execução das demandas de segurança abertas. A demora injustificada na implementação de ajustes sistêmicos básicos é capaz de prolongar a exposição dos beneficiários a práticas abusivas e erros operacionais. Dessa forma, cabe à unidade instrutiva, quando da análise de mérito, verificar a continuidade no avanço na implementação das demandas de segurança do sistema, bem como a suficiência de tais medidas para mitigar os riscos identificados aos segurados tomadores de empréstimos consignados.

21. Ademais, permanecem em plena vigência e eficácia a suspensão imediata das averbações nas modalidades “cartão de crédito consignado” e “cartão consignado de benefício”, determinada no subitem 9.1.1 da referida decisão. Tais medidas, não tendo sido objeto de insurgência por parte do agravante, continuam a produzir seus efeitos regulares, com o fito de resguardar o patrimônio dos beneficiários frente às fragilidades estruturais e aos riscos de práticas abusivas identificados especificamente nessas modalidades de crédito rotativo

22. Nesse contexto, cabe enfatizar que a verificação da implementação das travas de segurança e a apuração das fraudes ocorrerão no curso da inspeção já autorizada no subitem 9.3 do Acórdão 1.094/2026 – Plenário. Conforme determinado na decisão original, essa inspeção avaliará o arcabouço normativo que rege as autorizações de consignação (9.3.1), bem como a existência e a real eficácia dos mecanismos de controle preventivo e das travas automatizadas (9.3.2). A ação de controle abrangerá, ainda, a quantificação das averbações irregulares, com foco em casos de desconhecimento da autorização, uso múltiplo da mesma biometria, depósitos em contas de terceiros e cobranças indevidas de taxas e seguros (9.3.3 e 9.3.4), além de apurar a existência de potenciais conflitos de interesses em mecanismos contratuais que possam atrasar a implementação de controles pela Dataprev (9.3.5). Por fim, o trabalho examinará os controles voltados à prevenção do vazamento de dados pessoais, em estrita observância à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (9.3.6), e as medidas adotadas pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS para responsabilizar os servidores e as instituições financeiras envolvidas nas irregularidades identificadas (9.3.7).

23. Assim, sem prejuízo da reforma da decisão quanto ao ponto recorrido, a revogação da cautelar é medida que se impõe, condicionada, contudo, ao prosseguimento do monitoramento da eficácia das medidas já implementadas e da conclusão das demandas pendentes, cujos resultados, somados aos demais pontos não recorridos neste agravo e à avaliação final e definitiva sobre a segurança do sistema gerido pelo INSS e pela Dataprev, serão analisados de forma detalhada quando da conclusão da inspeção técnica e do julgamento de mérito desta Representação.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à aprovação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2799/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.276/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação).
3. Interessados: Advocacia-geral da União (26.994.558/0001-23); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); e Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social.
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, nos quais se examina agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra o subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-TCU-Plenário, que determinou a suspensão cautelar de novas averbações de empréstimos pessoais consignados;

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 Agravo interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. revogar a medida cautelar constante do subitem 9.1.2 do Acórdão 1.094/2026-Plenário, ante a evolução na implementação das travas de segurança e controles internos no sistema eConsignado;

9.3. manter a plena vigência e eficácia dos demais itens do Acórdão 1.094/2026-Plenário, em especial a suspensão cautelar das averbações nas modalidades “cartão de crédito consignado” e “cartão consignado de benefício” (subitem 9.1.1) e a determinação de priorização de ajustes sistêmicos pela Dataprev (subitem 9.1.3), bem como a realização da inspeção autorizada no subitem 9.3 da

referida deliberação;

9.4. retornar o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) para a continuidade da instrução processual; e

9.5. comunicar esta decisão ao agravante e aos demais interessados.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2799-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.577/2026-1
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 [21/08/2025], 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$ 18.361,34, 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: 88/524.187.554-5, referente ao beneficiário **Antônio Carlos dos Santos**).
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 [19]/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 [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 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	[29/12/2021]	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	Art. 5° inc.	Sobre a

		85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	I	prescrição comum e intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

‘(...)

20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) [no qual] o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘**Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.’

26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena **in abstrato**, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.

(...)

28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena **in abstrato**:

‘Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110 deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime,

verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).
I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;
II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;
V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;
VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).'

21. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente', será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso, como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.

Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022

22. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

23. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

24. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

25. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

26. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

27. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

28. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.

29. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU **em caso de uso dos parâmetros** da legislação penal.'

11. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade

tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:

‘Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares [nos quais foi aplicada a pena de] (...) demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 01/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da mesma natureza (amparo social ao idoso).’

12. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.

13. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 era de R$ 41.574,76, 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$ 45.911,03, 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, 88/524.187.554-5, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento 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$ 18.361,34 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

56. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/524.187.554-5 - Antônio Carlos dos Santos

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/524.187.554-5 - Antônio Carlos dos Santos, no valor original de R$ 18.361,34 (Dezoito mil, trezentos e sessenta e um reais e trinta e quatro centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 56.949,15 (Cinquenta e seis mil, novecentos e quarenta e nove reais e quinze centavos), conforme registrado na linha 07 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, [constataram]-se evidências de fraude na concessão de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS e que o responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha, deixou de observar requisitos indispensáveis à concessão do benefício, quais sejam: a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**. Dessa forma, o ato praticado esteve em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

72. Os argumentos trazidos não conseguiram lograr êxito em descaracterizar a irregularidade ou afastar a conduta e nexo atribuídos. Observa-se que a defesa se agarrou essencialmente na inexistência de prova de dolo, impossibilidade de responsabilização objetiva, inexistência de ferramentas para identificação dos ilícitos e necessidade de produção de prova impossível. Esses argumentos foram rechaçados, dentre outros, tendo em vista que o dolo não é necessário para condenação em débito, mas apenas a culpa grave, a responsabilização foi feita de forma subjetiva (sendo os erros recorrentes) e as fraudes eram facilmente identificáveis.

73. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, pp. 8/10, 57 e 58):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha;

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/01/2008	0,67
30/01/2008	380,00
28/02/2008	380,00
31/03/2008	415,00
29/04/2008	415,00
29/05/2008	415,00
27/06/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
07/10/2008	415,00
03/11/2008	415,00
06/01/2009	0,67
06/01/2009	415,00
06/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00
09/03/2009	465,00
07/04/2009	465,00
15/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
29/06/2009	465,00
06/08/2009	465,00
31/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
30/10/2009	465,00
30/11/2009	465,00
30/11/2009	0,67
29/12/2009	465,00
28/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00
31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
07/06/2010	510,00
12/07/2010	510,00
10/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
04/10/2010	510,00
11/11/2010	510,00
22/02/2011	540,00
22/02/2011	510,00
01/03/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 25/8/2025: R$ 56.949,15

c) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Hugo Oliveira da Rocha a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU.

i) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis:

i.1) ao responsável, para conhecimento; e

i.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes;

j) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estarão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

k) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014)."

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo 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$ 18.361,34 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: 88/524.187.554-5, referente ao beneficiário Antônio Carlos dos Santos.

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//524.187.554-5, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto, no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento 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. Conforme consta do Relatório Final do PAD 35014.393041/2022-88, há 68 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável, e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, e não pode ser confundindo com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta Jurisprudência Selecionada:

(Acórdão 755/2025 – Plenário, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Prosseguindo, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Como consequência, o Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na Ação Penal 7607-48.2014.4.01.3900, que tramitou na 3ª Vara da Justiça Federal do Pará, foi incurso no crime de inserção de dados falsos em sistema de informações, tipificado no art. 313-A do Código Penal, tendo sido condenado à pena de 16 anos e 8 meses de reclusão, em regime fechado pelo crime retrocitado, bem como à pena de 3 anos de reclusão, também em regime fechado, pelo crime de associação criminosa (antigo crime de quadrilha ou bando).

22. Na sentença, há a descrição de várias conversas telefônicas em que o responsável combina com outros partícipes do esquema fraudulento não só o recebimento de propinas, como também o fornecimento de dados para a manutenção da fraude então investigada.

23. Insta destacar trecho da sentença acima mencionada em que o magistrado teceu considerações acerca da apenação do responsável:

"O Réu merece pena elevada dada a elevada reprovação social quanto ao fato e ao autor. **Causa repulsa ver servidores públicos envolvidos com quadrilhas de estelionatários para dilapidarem o patrimônio da previdência social e da União**.

Apesar de remunerados pela administração pública passam a maior parte do tempo atuando contra os interesses do serviço público. O prejuízo patrimonial durou longo tempo, chegando a ultrapassar o ano de 2009, até 2014, conforme f. 4991 e seguintes, tal a quantidade enorme de benefícios auditados sob as garantias constitucionais. A Operação Flagelo expôs uma desmoralização completa dos serviços da autarquia previdenciária mostrando que, desde escalões inferiores aos superiores (agentes de portaria, técnicos do seguro social, analista do seguro social, médicos, médicos-peritos, chefes de serviço e gerentes de agências) a corrupção destruiu os mecanismos de funcionamento regular de concessão de benefícios. **Os motivos decorrem de pura ambição, sem qualquer benemerência**." (grifos acrescidos)

24. Reforço que não estou aqui a tomar provas emprestadas do processo penal para justificar a condenação, nesta Casa de Contas, do responsável, porquanto a documentação carreada a este processo, como asseverei acima, é suficiente para demonstrar, no mínimo, erro grosseiro na atuação do Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

25. Faço questão de trazer tais informações para deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória.

26. Relativamente aos itens "iv", "v", e "vi" do item 10 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

27. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

28. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

29. Tendo em vista que a conduta do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterizar culpa grave, justifica-se a imposição da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30. Além da multa, em consonância com os pareceres 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 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, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2800/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.577/2026-1.
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$)
30/01/2008	0,67
30/01/2008	380,00
28/02/2008	380,00
31/03/2008	415,00
29/04/2008	415,00
29/05/2008	415,00
27/06/2008	415,00
30/07/2008	415,00
28/08/2008	415,00
07/10/2008	415,00
03/11/2008	415,00
06/01/2009	0,67
06/01/2009	415,00
06/01/2009	415,00
09/02/2009	415,00
09/03/2009	465,00
07/04/2009	465,00
15/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
29/06/2009	465,00
06/08/2009	465,00
31/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
30/10/2009	465,00
30/11/2009	465,00
30/11/2009	0,67
29/12/2009	465,00
28/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00
31/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
07/06/2010	510,00
12/07/2010	510,00
10/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
04/10/2010	510,00
11/11/2010	510,00
22/02/2011	540,00
22/02/2011	510,00
01/03/2011	540,00
31/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 6.000,00 (seis 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° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2800-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.579/2026-4
Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, 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 [21]/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 [2151]/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$ 14.365,34, 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: 88/533.518.546-1, referente ao beneficiário **Antônio Marcos Gomes da Silva**).

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 [19]/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 [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 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**

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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).

35. 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)'

36. 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	Art. 4º, inc.	Marco inicial da

		formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	IV	contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	[21]/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

37. 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.

38. 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).’

39. 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

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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$ 31.551,27, 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$ 35.148,69, atualizado, sem juros, em 3/4/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que

essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 53)

18. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

19. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 53 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

20. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

21. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

22. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

23. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

24. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

(...)

25. [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, 88/533.518.546-1, 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 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.'

26. 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.

27. 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.'

28. 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.'

29. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

30. 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'.

31. 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.

32. 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

33. 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.

34. 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'.

35. 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**.

36. 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.

37. 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.

38. 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

39. 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.

40. 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'.

41. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

42. 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

43. As alegações não procedem.

44. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

45. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 14.365,34 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

46. 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 88/533.518.546-1 - Antônio Marcos Gomes da Silva

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/533.518.546-1, titular Antônio Marcos Gomes da Silva, no valor original de R$ 14.365,34 (quatorze mil, trezentos e sessenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 40.760,46 (quarenta mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e seis centavos) conforme registrado na linha 09 do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

47. 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.

48. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano

imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

49. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

50. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

51. A alegação não procede.

52. 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

53. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

54. 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

55. 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.

56. 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).

57. 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.

58. 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

59. 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.

60. 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.

61. No curso dos presentes autos, [constataram]-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.

62. 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.

63. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, pp. 8/10, 57 e 58):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha;

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
20/03/2009	465,00
20/03/2009	415,00
01/04/2009	465,00
04/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
01/07/2009	465,00
03/08/2009	465,00
01/09/2009	465,00
01/10/2009	465,00
05/11/2009	465,00
01/12/2009	0,17
01/12/2009	465,00
04/01/2010	465,00
04/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
08/04/2010	510,00
03/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00
01/09/2010	510,00
13/10/2010	510,00
02/12/2010	510,00
07/12/2010	510,00
07/12/2010	0,17

06/01/2011	510,00
10/02/2011	540,00
04/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
25/05/2011	545,00
01/06/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/4/2026: R$ 35.148,69

c) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado das dívidas nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Hugo Oliveira da Rocha, observados os limites previstos na legislação pertinente, autorizando, alternativamente, em caso de frustração dessa medida, a cobrança judicial das dívidas, na forma do disposto no art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar desde logo, caso venha a ser requerido, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da LOTCU c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Hugo Oliveira da Rocha a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) notificar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da LOTCU, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU.

i) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas cabíveis:

i.1) ao responsável, para conhecimento; e

i.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes;

j) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estarão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

k) comunicar à Procuradoria da República no Estado do Pará que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar as peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução 259/2014)."

4. O Ministério Público especializado, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo 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$ 14.365,34 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: 88/533.518.546-1, referente ao beneficiário Antonio Marcos Gomes da Silva.

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 Marinus Eduardo De Vries Marsico, 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 88/533.518.546-1, 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 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. Conforme consta do Relatório Final do PAD 35014.393041/2022-88, há 68 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável, e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, e não pode ser confundindo com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta Jurisprudência Selecionada:

(Acórdão 755/2025 – Plenário, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz)
"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Jonathan de Jesus)
"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Prosseguindo, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Como consequência, o Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na Ação Penal 7607-48.2014.4.01.3900, que tramitou na 3ª Vara da Justiça Federal do Pará, foi incurso no crime de inserção de dados falsos em sistema de informações, tipificado no art. 313-A do Código Penal, tendo sido condenado à pena de 16 anos e 8 meses de reclusão, em regime fechado pelo crime retrocitado, bem como à pena de 3 anos de reclusão, também em regime fechado, pelo crime de associação criminosa (antigo crime de quadrilha ou bando).

22. 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 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 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, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2801/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.579/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
4. Responsável: Hugo Oliveira da Rocha (044.200.802-30).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador 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 (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$)
20/03/2009	465,00
20/03/2009	415,00
01/04/2009	465,00
04/05/2009	465,00
01/06/2009	465,00
01/07/2009	465,00
03/08/2009	465,00
01/09/2009	465,00
01/10/2009	465,00
05/11/2009	465,00
01/12/2009	0,17
01/12/2009	465,00

04/01/2010	465,00
04/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
08/04/2010	510,00
03/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00
01/09/2010	510,00
13/10/2010	510,00
02/12/2010	510,00
07/12/2010	510,00
07/12/2010	0,17
06/01/2011	510,00
10/02/2011	540,00
04/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00
25/05/2011	545,00
01/06/2011	545,00

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2801-39/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.594/2026-3
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$ 12.465,00, 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 (NB: 88/534.689.474-4, referente ao beneficiário **Marcelo da Costa Leão**).

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 20/1/2026, 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 11/2/2026, 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	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**) [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$ 27.164,70, 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$ 30.261,97, atualizado, sem juros, em 23/4/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 54)

18. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

19. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 54 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

20. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

21. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

22. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

23. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

24. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

(...)

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, 88/534.689.474-4, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi**.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.’

36. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório **supra**, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

37. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

‘(...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.’

38. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

‘Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado comportamento diverso, não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.’

39. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

40. O Defendente informa, inicialmente, que ele ‘exercia a função de atendimento e

habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional'.

41. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;

- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;

- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa;

- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

42. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

43. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

44. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

45. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**.

46. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

47. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

48. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

49. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

50. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em cada caso'.

51. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

52. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

53. As alegações não procedem.

54. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

55. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 12.465,00 (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 88/534.689.474-4 - Marcelo da Costa Leão

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/534.689.474-4, titular Marcelo da Costa Leão, no valor original de R$ 12.465,00 (doze mil, quatrocentos e sessenta e cinco centavos), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 34.495,47 (trinta e quatro mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e quarenta e sete centavos), conforme registrado na linha 34, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

57. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

58. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

59. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

60. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

61. A alegação não procede.

62. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

63. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

64. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

65. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

66. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos não cabendo ao TCU substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

67. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

68. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos arts. 65 e 90 da mesma resolução.

CONCLUSÃO

69. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, com vistas ao ressarcimento ao erário.

70. A instauração da TCE fundamentou-se, inicialmente, na concessão de benefício de prestação continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais, sendo o responsável comunicado e, diante da ausência de justificativas e da não devolução dos recursos, formalizado o processo. Auditoria da CGU e pareceres internos concluíram pela irregularidade das contas.

71. No curso dos presentes autos, constatou-se evidências de fraude na concessão de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS e que o responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha, deixou de observar requisitos indispensáveis à concessão do benefício, quais sejam: a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**. Dessa forma, o ato praticado esteve em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

72. Os argumentos trazidos não conseguiram lograr êxito em descaracterizar a irregularidade ou afastar a conduta e nexo atribuídos. Observa-se que a defesa se agarrou essencialmente na inexistência de prova de dolo, impossibilidade de responsabilização objetiva, inexistência de ferramentas para identificação dos ilícitos e necessidade de produção de prova impossível. Esses argumentos foram rechaçados, dentre outros, tendo em vista que o dolo não é necessário para condenação em débito, mas apenas a culpa grave, a responsabilização foi feita de forma subjetiva (sendo os erros recorrentes) e as fraudes eram facilmente identificáveis.

73. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 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, 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$)
07/04/2009	0,50
07/04/2009	294,50
30/07/2009	465,00
28/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
29/10/2009	465,00
27/11/2009	465,00
29/12/2009	465,00

28/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
30/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
29/12/2010	510,00
28/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
30/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
28/07/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/4/2026: R$ 30.261,97

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 da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, concordou com o encaminhamento da AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no Processo 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$ 12.465,00 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: 88/534.689.474-4, referente ao beneficiário Marcelo da Costa Leão.

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 da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, 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 d^p^p^pe 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, 88/534.689.474-4, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse **modus operandi**.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução."

13. A conclusão acima é reforçada pelo descrito no relatório final do Processo Administrativo Disciplinar 35014.393041/2022-88 (peça 8, p. 2):

"No caso do ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, verificamos que na habilitação/concessão, ele deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada. Ressaltamos que todo documento é passível de ser verificado, ou seja, pode até ser que tenha sido emitido com falhas, ou de uma forma atípica, pode ser verdadeiro ou não. Mas o servidor tem a obrigação funcional de zelar pelo patrimônio público, fazendo as verificações necessárias.

(...)

Outro esclarecimento que se faz necessário é que o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, (...) recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes."

14. Impende destacar que o Sr. Hugo Oliveira da Rocha procedeu da mesma forma, ou seja, deixando de observar os cuidados necessários à concessão de diversos benefícios, em várias outras oportunidades, causando dano ao erário da ordem de R$ 4 milhões.

15. De acordo com a AudTCE, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável, e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, e não pode ser confundindo com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta Jurisprudência Selecionada:

(Acórdão 755/2025 – Plenário, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara, relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Prosseguindo, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. 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.

22. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

23. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

24. 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.

25. Além da multa, em consonância com os pareceres precedentes, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pelo responsável que, de

forma fraudulenta, concedeu benefício assistencial indevido, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação ao responsável aqui arrolado, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

26. 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.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2802/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.594/2026-3.
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: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fuad da Silva Pereira (OAB/PA 9.658).

9. Acórdão:

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

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

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

Data	**Valor (R$)**
07/04/2009	0,50
07/04/2009	294,50
30/07/2009	465,00
28/08/2009	465,00
29/09/2009	465,00
29/10/2009	465,00
27/11/2009	465,00
29/12/2009	465,00
28/01/2010	510,00

25/02/2010	510,00
30/03/2010	510,00
29/04/2010	510,00
28/05/2010	510,00
29/06/2010	510,00
29/07/2010	510,00
30/08/2010	510,00
29/09/2010	510,00
28/10/2010	510,00
29/11/2010	510,00
29/12/2010	510,00
28/01/2011	540,00
25/02/2011	540,00
30/03/2011	545,00
28/04/2011	545,00
30/05/2011	545,00
28/07/2011	545,00

9.2. aplicar ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha a multa capitulada nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 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° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2802-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 39, DE 7 DE OUTUBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, voto e minuta de acórdão proferidos no processo TC-024.779/2024-5, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

GRUPO I – CLASSE I – tagColegiado
TC 024.779/2024-5.
Natureza: Agravo (Representação).
Entidade: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04 e UASG 179091).
Responsáveis: não há.
Recorrente: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: Luísa Milena da Paixão Santos da Cruz (OAB/BA 36.769), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017), Melissa Ribeiro dos Santos (OAB/DF 73.635), Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136) e outros, representando a empresa autora desta Representação (procuração e substabelecimentos às peças 3 e 91); e Adriana Gonçalves Furtado (OAB/MG 72.106) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (procuração à peça 16).
SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR, *INAUDITA ALTERA PARTE*. MEDIDA REFERENDADA PELO PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL (ACÓRDÃO 2.593/2024-PLENÁRIO). INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO. ARGUMENTOS APTOS A AFASTAR OS PRESSUPOSTOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA QUE SUSTENTARAM A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. FALHA REMANESCENTE QUE NÃO IMPEDE A CONTINUIDADE DA CONTRATAÇÃO OUTRORA SUSPENSA POR DETERMINAÇÃO DESTE TRIBUNAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO QUANTO AO MÉRITO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCESSO EM CONDIÇÕES DE SER JULGADO QUANTO AO MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA AO AUTOR DA REPRESENTAÇÃO, À UNIDADE JURISDICIONADA E A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.
RELATÓRIO

Inicio este relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443/1992, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[52]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 6312/2024, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e a Oi S.A. - Em Recuperação Judicial (CNPJ 76.535.764/0001-43) em 19/7/2024, com vigência de 120 meses (peça 11, p. 2), oriundo de dispensa de licitação, no valor mensal de R$ 265.000,00 (peça 11, p. 4), totalizando R$ 31.800.000,00 até o final da vigência, cujo objeto é a locação do imóvel comercial localizado à Avenida Antônio Carlos de Magalhães, 881, bairro Itaigara, Salvador/BA, objeto da matrícula 58.933 do 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA, contendo uma loja comercial com mezanino no pavimento térreo, seis pavimentos tipo de escritórios com área privativa de 6.011,38 m², além de quatro pavimentos de garagem com 200 vagas de estacionamento para veículos e dezessete vagas para motocicletas, com área total construída de 11.809,16 m² (peça 11, p. 2).

2. A contratação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e não foi utilizada plataforma eletrônica para seleção do fornecedor. Registre-se, contudo que, previamente à contratação, foi realizada a Consulta Pública 239/2023, no *site* de licitações da Caixa (https://licitacoes1.caixa.gov.br/sicve-web/public/visualizar.jsf?consulta=8310).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre esse contrato:

a) a execução do contrato encontra-se suspensa (peça 45, p. 3), em decorrência da medida cautelar concedida nestes autos pelo Relator em 4/12/2024 (peça 20) e referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário, da mesma data (peça 21); e

b) a Caixa informou que já desembolsou **R$ 6.688.262,11** para a compra de mobiliário e que já contratou serviços no valor de **R$ 10.386.726,06** para adequação do imóvel (peça 28, p. 17-18), tendo concluído de 30% a 95% das adaptações, a depender do andar (peça 45, p. 16).

4. Não há informações sobre a existência de aditivos ao contrato.

HISTÓRICO

5. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) o imóvel da Oi possui problemas estruturais, levando a Caixa a decidir investir a quantia de R$ 16.767.500,00 para deixá-lo em condições de uso, o que contraria as condições da consulta pública, que exigia que o imóvel estivesse pronto e com a infraestrutura necessária já instalada;

b) além dos problemas estruturais, o imóvel alugado pela Caixa também possui problemas de documentação, como a construção não averbada na matrícula e uma ordem judicial de indisponibilidade; e

c) a dispensa de licitação foi ilegal, pois a Caixa não demonstrou que o imóvel da Oi era o único que atendia suas necessidades nem justificou os altos investimentos necessários.

6. Em instrução preliminar à peça 17, com despachos concordantes do Diretor e do Auditor-Chefe Adjunto às peças 18 e 19, esta Unidade Técnica propôs o conhecimento da representação, vez que estariam atendidos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, §2º, da Lei 13.303/2016 c/c arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014.

7. Ademais, concluiu pela existência de plausibilidade jurídica na representação, uma vez que os elementos constantes dos autos não seriam suficientes para atender aos requisitos legais exigidos para a dispensa de licitação. Em particular, não haveria demonstração de que as necessidades de instalação e localização foram determinantes na escolha do imóvel, tampouco comprovação de que o preço contratado é compatível com o valor de mercado, conforme avaliação prévia.

---

[52] Peça 72.

8. A instrução defendeu, ainda, estar configurado o perigo na demora, por se tratar de contrato já assinado, mas cujos desembolsos não teriam iniciado, conforme depreendido das alegações do representante. No entanto, por não haver informações sobre perigo na demora reverso, propôs a realização de oitiva prévia à decisão quanto ao pedido de medida cautelar.
9. O Relator, por sua vez, mediante despacho à peça 20, conheceu da representação, mas divergiu quanto à insuficiência de elementos para a concessão de medida cautelar, nos seguintes termos (grifos não originais):
'**Ainda que seja relevante perquirir a presença do perigo na demora reverso**, como sinalizado pela unidade, tenho que os fatos narrados nesta representação, por si sós, revestem-se de **gravidade e demandam atuação imediata desta Corte** a fim de evitar que se concretize contratação possivelmente eivada de vício insanável, haja vista **não restar caracterizada a hipótese de dispensa de licitação**, à luz dos elementos colacionados aos autos'.
10. Dessa forma, considerando a demonstração da plausibilidade jurídica da irregularidade narrada e o perigo da demora, **concedeu** a medida cautelar pleiteada e determinou à Caixa que **suspendesse** a execução do Contrato 6312/2014 até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da matéria.
11. O Relator, no mesmo despacho, também determinou a realização de **oitiva** da Caixa para que a entidade se manifestasse sobre os indícios de irregularidades indicados no subitem 26.2 da instrução à peça 17.
12. O Tribunal, por meio do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário, de 4/12/2024, **referendou** a medida cautelar adotada pelo Relator, bem como a oitiva (peça 21, relatório e voto às peças 23 e 22, respectivamente).
13. Em 13/12/2024, a Caixa protocolou **agravo** com pedido de efeito suspensivo em face do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário (peças 28 a 41).
14. Além disso, em 19/12/2024, apresentou resposta à oitiva, encaminhando documentos comprobatórios (peças 45 a 59).
15. O representante, por sua vez, solicitou o ingresso nos autos como interessado (peça 44), bem como apresentou elementos adicionais às suas alegações (peças 60 a 62), contrapondo informações apresentadas pela Caixa na resposta à oitiva.
16. O Relator, mediante despacho à peça 63, **conheceu do agravo**, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previsto no art. 289 do Regimento Interno. Contudo, **indeferiu o pedido de efeito suspensivo**, por ausência de previsão legal.
17. Ademais, o Relator **indeferiu** o pedido do representante de ingresso nos autos como interessado, por não ter demonstrado, de forma clara e objetiva, a possibilidade de prejuízo a direito subjetivo próprio.
18. Por fim, o Relator encaminhou os autos à AudContratações para **instrução do agravo** e promoção das devidas comunicações processuais.
19. Sendo assim, em atendimento ao despacho do Relator à peça 63, passa-se a analisar o mérito do agravo interposto pela Caixa às peças 28 a 41. Aproveita-se, também, para analisar as respostas apresentadas pela entidade à oitiva às peças 45 a 59.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame do agravo

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 28):

20. A Caixa informa que o contrato firmado com a empresa Oi S.A. tem como objeto a locação de um imóvel comercial localizado na Avenida Antônio Carlos Magalhães, em Salvador/BA, com área privativa total de **6.011,38m²**. O valor mensal da locação foi estabelecido em R$ **265.000,00**, o que equivale a **R$ 44,08 por metro quadrado**. O contrato prevê, ainda, o direito de uso de duzentas vagas de garagem para veículos e dezessete para motocicletas. Entre as condições comerciais pactuadas estão um período de **carência de seis meses** sem pagamento de aluguel e um **desconto de 50%** no valor da locação entre o 13º e o 18º mês de vigência. O reajuste será anual, com base no IPCA/IBGE, e a multa

por rescisão antecipada corresponde a 10% do valor integral do contrato, proporcional ao período restante. O prazo do contrato é de **120 meses**.

21. Informa, ainda, que o imóvel locado substitui o edifício Helitower, anteriormente ocupado pela Caixa na cidade de Lauro de Freitas/BA. O Helitower, imóvel de propriedade do representante, possui área privativa de **10.901,29m²** e valor de aluguel mensal de **R$ 890.728,00**, resultando em um custo de **R$ 81,71 por metro quadrado** — quase o dobro do custo do novo imóvel.

22. O contrato que formalizou a locação do Ed. Helitower foi assinado em 7/6/2011 e entrou em vigência em 12/1/2015, pelo prazo de 120 meses, com término previsto para 11/1/2025 (cópia do contrato à peça 40).

23. A Caixa sustenta que, além de superdimensionado para as necessidades atuais da entidade, o Helitower apresentava subutilização de 4.901m². A mudança de sede envolve a transferência de 708 empregados da Caixa e cerca de 100 prestadores de serviço terceirizados, totalizando **808 postos de trabalho**.

24. Ressalta que a escolha do novo imóvel também atendeu a diversas demandas sindicais e reivindicações dos empregados, que relatavam dificuldades de acesso à antiga sede (peças 29 e 41). Segundo a Caixa, a mudança permitirá maior adequação às necessidades de espaço, com aproveitamento mais eficiente da estrutura e da área construída, além de melhor adequação em termos de localização.

25. Com a mudança para o novo imóvel, a Caixa prevê uma significativa economia financeira. A substituição do Helitower pelo Edifício Itaigara resultará em uma **redução mensal** de **R$ 625.728,00** em despesas com aluguel e **R$ 163.450,00** com condomínio, além de economia indireta com manutenção, conservação, energia elétrica e tributos, dado que a área a ser manutenida será menor. Ao longo dos 120 meses de vigência do novo contrato, a economia com aluguel poderá alcançar **R$ 72 milhões**. Descontando-se o investimento inicial de aproximadamente R$ 10 milhões em adequações (excluindo mobiliário, que seria necessário em qualquer cenário, inclusive no caso de manutenção da locação do imóvel atual), estima-se uma economia líquida de **R$ 62 milhões**. Esses números, segundo a entidade, reforçariam o argumento de vantajosidade administrativa e de respeito aos princípios da economicidade e eficiência que regem as contratações públicas.

26. Além disso, a Caixa apresenta os seguintes argumentos (peça 24):

a) ***fumus boni iuris* ausente:** não foram demonstradas irregularidades no contrato, que é mais vantajoso para a Caixa, conforme demonstrado;

b) **interesse privado:** o representante possui interesse exclusivamente particular em prejudicar a nova locação, pois é o proprietário do imóvel cujo contrato de locação está em processo de encerramento e que foi considerado tecnicamente inviável para fins de funcionamento da sede Salvador da Caixa;

c) **judicialização anterior:** previamente à demanda junto ao TCU, o representante já havia ajuizado ação anulatória, sem sucesso na obtenção de liminar, levando-o a desistir da ação (peças 32 e 39). Posteriormente, mesmo sem elementos novos, impetrou mandado de segurança cível, que se encontra em dilação probatória determinada pelo juízo competente e ainda sem decisão;

d) **perigo de dano reverso:** a paralisação gera riscos de perda de eficiência na gestão de programas como PAC e Orçamento Geral da União (OGU), danos à imagem institucional, multas por descumprimento da Lei do SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão – Lei 8.078/1990) – de até R$ 6 milhões, pagamento por serviços contratados sem execução efetiva e inviabilidade de uso do imóvel, mesmo com investimentos realizados; e

e) **esforço administrativo:** foram analisadas dez propostas na consulta pública, das quais três foram consideradas viáveis. O Edifício Itaigara foi o único que atendeu integralmente aos critérios técnicos e logísticos da Caixa, pelos seguintes motivos: i) menor quantidade de intervenções necessárias e menor custo; ii) tempo de adequação reduzido para ocupação do imóvel; iii) área mais adequada às necessidades da Caixa, além da exclusividade de uso do edifício; e iv) economia estimada no valor de locação e nas demais despesas de manutenção e conservação.

27. Sobre os custos de adequação do novo imóvel, a Caixa informa que o investimento total estimado é de **R$ 16.767.500,00**. Entre os principais itens orçamentários destacam-se: R$ 6.450.000,00 para instalações de ar-condicionado, R$ 6.634.000,00 para mobiliário, R$ 1.158.000,00 para instalações elétricas, R$ 500.000,00 para paredes, divisórias e vidros, e R$ 407.500,00 para serviços preliminares e iniciais. Outros valores incluem revestimentos, instalações contra incêndio, telefonia e dados, entre outros, todos discriminados no Relatório Técnico Administrativo (RTA) elaborado pela área técnica responsável (peça 46, p. 4). O relatório ressalta que diversas estruturas existentes serão aproveitadas, como pisos, forros e luminárias, reduzindo o escopo de intervenções necessárias.
28. Quanto aos **valores já despendidos** até a data da interposição do agravo, a Caixa informa que investiu **R$ 6.688.262,11** exclusivamente em mobiliário, sendo R$ 5.700.841,25 em peças de madeira e R$ 987.420,86 em estofados.
29. Adicionalmente, informa que foram contratados serviços de adaptação e adequação do imóvel no montante de R$ 10.386.726,06, distribuídos entre diversos contratos: R$ 3.172.290,73 com a empresa MG Ar Condicionado Ltda.; R$ 2.541.339,21, R$ 1.506.663,06 e R$ 735.191,34 com a Project Construções Eireli; R$ 2.324.150,79 com a Denteck Ar Condicionado Ltda.; e R$ 107.090,93 com a Elesul Elevadores Ltda.
30. Segundo a Caixa, esses valores refletiriam o estágio avançado das intervenções no imóvel, que já contava com andares com **até 95%** das obras concluídas no momento da suspensão contratual determinada pelo TCU. A Caixa sustenta que a paralisação do contrato coloca em risco esses investimentos substanciais e acarreta prejuízos operacionais e financeiros significativos.
31. Além dos recursos financeiros já despendidos e comprometidos, a Caixa também aponta que a suspensão do contrato provocou a **desocupação** do antigo imóvel em 9/12/2024, forçando o remanejamento dos 708 empregados e cem terceirizados para a unidade do Caixa Cultural na Bahia. Essa solução paliativa gera impactos negativos nos serviços prestados, especialmente nas atividades estratégicas ligadas ao Governo Federal, como operações do Novo PAC e do OGU. A decisão agravada, além de estar desacompanhada de fundamentação para o deferimento da medida, menciona ser 'relevante perquirir a presença do perigo da demora reverso'.
32. Conforme a entidade, a paralisação compromete ainda a guarda e a tramitação de documentos físicos, a recepção de contratos e termos aditivos, e a alimentação do sistema TransfereGOV, essenciais para o repasse de recursos e cumprimento de obrigações com os órgãos de controle, como CGU, MPF, PF e o próprio TCU. Além disso, coincide com o encerramento do ano orçamentário e dos mandatos de gestores municipais, período crítico para a aprovação de prestações de contas e instrução de Tomadas de Contas Especiais.
33. Outro impacto relevante, segundo a entidade, é a indisponibilidade de sistemas utilizados para atendimento remoto e redes sociais, o que afeta canais como SAC, canais de habitação, cartões e suporte tecnológico. A Caixa alerta para riscos de sanções legais, inclusive multa de até R$ 6 milhões pelo descumprimento da Lei do SAC, além de danos imensuráveis à imagem institucional e prejuízos na prestação de serviços aos clientes.
34. A entidade também aponta que, com a suspensão da execução contratual, poderá incorrer em pagamento por serviços de *facilities* que não estão sendo efetivamente prestados, já que os prestadores contratados para atuar no novo imóvel foram realocados emergencialmente para outra unidade. Contudo, de acordo com a Caixa, essa solução é ineficiente, pois esses profissionais foram contratados especificamente para a nova sede. Caso a suspensão se mantenha, a Caixa ressalta que será necessária nova contratação com um prazo estimado de seis meses, durante o qual a empresa pública continuará arcando com custos e operando de forma improvisada.
35. Por fim, a entidade ressalta que qualquer deterioração, sinistro ou intrusão no imóvel ainda sob responsabilidade da Caixa poderá ser imputada à instituição, uma vez que ela permanece contratualmente obrigada a zelar pela integridade do bem. Assim, a manutenção do contrato suspenso, com o imóvel vazio e sem uso, revela-se antieconômica e contraproducente, comprometendo a eficiência administrativa e a continuidade dos serviços prestados pela instituição financeira pública.

Análise:

36. Das informações prestadas pela Caixa, verifica-se que o contrato de locação com a empresa Oi está vigente e que a entidade iniciou efetivamente a realização das obras de adequação às suas necessidades específicas, já tendo desembolsado R$ 6.688.262,11 e se comprometido contratualmente com mais R$ 10.386.726,06.

37. Dessa forma, o perigo da demora que justificou a concessão da cautelar (contrato assinado, mas desembolsos supostamente não iniciados – peça 17, p. 2-3, e peça 20, p. 1) não se sustenta. Ainda que os desembolsos com a locação em si, ou seja, com os pagamentos do aluguel mensal, não tenham iniciado, os gastos incorridos para adequação do imóvel decorrem do contrato assinado, caracterizando o início da execução do ajuste.

38. No despacho em que concedeu a cautelar agravada (peça 20), o Relator reconheceu a necessidade de se perquirir a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista a ausência de elementos para tanto naquele momento processual.

39. Nessa linha, entende-se que as informações apresentadas pela Caixa no agravo permitem reconhecer a existência do perigo da demora reverso. Com efeito, a manutenção da suspensão cautelar do contrato apresenta potencial de gerar mais prejuízos do que benefícios para a estatal. Primeiro porque pode implicar na perda dos investimentos já desembolsados pela Caixa, pela inviabilidade de uso do imóvel. Segundo porque o término da vigência do contrato de locação anterior gerou, segundo a entidade, a necessidade de desocupação do antigo imóvel e de realocação dos empregados e terceirizados, do que se pode concluir serem plausíveis os transtornos operacionais que se seguiram. Terceiro porque, conforme também alegado pela Caixa, o perpetuamento da paralisação pode comprometer a continuidade de serviços essenciais, como programas estratégicos do Governo Federal e atendimento ao público.

40. Sobre a plausibilidade jurídica, verifica-se que foram trazidos aos autos elementos capazes de justificar o enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

41. Com efeito, dentre as necessidades de instalação e localização que condicionaram a escolha do imóvel (Lei 13.303/2016, art. 30, §3º, II), destacam-se os pleitos dos empregados para o retorno das atividades administrativas para Salvador/BA (peças 29 e 41); a metragem mais adequada à atual necessidade da Caixa (peça 55, p. 3); e o comparativo com os demais imóveis considerados viáveis nas propostas recebidas na consulta pública (peças 33 e 50), demonstrando que a opção escolhida de fato atendia aos interesses da entidade.

42. Em relação à justificativa do preço (Lei 13.303/2016, art. 29, inciso V, parte final c/c art. 30, §3º, III), verifica-se que foram realizados estudos, inclusive estatísticos, evidenciando que o valor do aluguel praticado no contrato de locação estava dentro dos padrões de mercado (peça 34). Ademais, entende-se que a Caixa logrou demonstrar uma relação custo-benefício favorável, considerando que o valor do aluguel mensal negociado (R$ 265.000,00) foi o menor entre as opções viáveis (peça 33, p. 5), bem como representou, em relação ao contrato anterior, uma economia de R$ 625.728,00 ao mês com locação e de R$ 163.450,00 com condomínio, além das despesas indiretas, como custos de manutenção e conservação do imóvel, dado a área manutenida ser inferior (peça 55, p. 6). Além disso, foram concedidos seis meses de carência e seis meses de desconto de 50% do valor de locação (peça 11, p. 5).

43. Dos custos estimados para a adequação do imóvel, no total de R$ 16.757.500,00 (peça 46, p. 2), verifica-se que as parcelas mais relevantes se referem a benfeitorias recuperáveis (R$ 7.134.000,00, correspondendo a 42,6% do total) e a mobiliário (R$ 6.634.000,00, correspondendo a 39,6% do total), sendo que este último custo seria incorrido em qualquer hipótese, mesmo na eventual manutenção do contrato anterior, dada a deterioração e desatualização dos móveis existentes. Soma-se a isso o fato de que o valor estimado de investimento para adequação do imóvel locado foi inferior às demais opções disponíveis (peça 50, p. 5).

44. Considerando todo o período de vigência, a economia estimada pela entidade com o novo contrato gira em torno de R$ 62 milhões, mesmo incluindo o valor dos investimentos (peça 28, p.16).
45. Dessa forma, ante os novos elementos trazidos aos autos, entende-se que **não** há plausibilidade jurídica nas alegações do representante, razão pela qual será proposto **dar provimento** ao agravo para **revogar** a cautelar concedida pelo Relator mediante despacho à peça 20 e ratificada pelo Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário.

Exame das oitivas realizadas:

46. Foi encaminhado em 6/12/2024 o ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 24) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 45 a 59. Segue a análise dos pontos questionados.

Item a: possibilidade, de acordo com o PA REINF/AS 0009_2024, de 18/4/2024, de essa instituição bancária arcar com a realização de investimentos estimados em R$ 16.767.500,00 para deixar o imóvel locado da Oi S.A. em condições adequadas de uso.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Consulta Pública 239/2023, a qual exigia que o imóvel estivesse pronto e com a infraestrutura necessária já instalada.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

47. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 11-12):

a) a consulta pública não é taxativa com relação aos requisitos publicados e, como nela informado, as propostas recebidas seriam utilizadas para 'compor estudo quanto à viabilidade de locação de imóvel comercial pronto para instalação de Unidades Administrativas';

b) quando informado que o imóvel deveria estar pronto, a Caixa se referia ao fato de que o imóvel deveria estar construído, mas não necessariamente adequado às necessidades específicas da Caixa, como por exemplo, mobiliário instalado e disposto com pontos lógicos/elétricos, divisão em setores, salas de reunião, construção de divisórias ou paredes de *dry wall*, salas cofres, refeitórios, *racks* instalados, entre outros itens que são necessários para a atividade da Caixa para a qual o imóvel foi locado;

c) o imóvel locado possui habite-se emitido, possui infraestrutura necessária já instalada, está construído e pronto, mas há a necessidade de a Caixa realizar as intervenções necessárias que são de sua responsabilidade para adequar ao seu padrão, inclusive relacionados ao mobiliário adequado e ergonômico;

d) na própria consulta pública, a Caixa deixa claro que 'o imóvel deve estar pronto e ser disponibilizado com toda a infraestrutura, a fim de atender às necessidades da Caixa: elevadores, subestação de energia, grupo gerador, controle de acesso e instalações de combate a incêndio'. Logo, a Caixa estipula, na própria consulta pública, alguns dos requisitos para se considerar um imóvel pronto (elevadores, subestação de energia, grupo gerador, controle de acesso e instalações de combate a incêndio); e

e) o custo informado é inerente a qualquer locação firmada pela Caixa e, entre os imóveis prospectados e identificados como viáveis em análise preliminar, é o que apresenta o menor custo de investimento, sendo o único que atende à Caixa no quesito instalação.

Análise:

48. Em análise, considera-se razoável a explicação apresentada pela Caixa Econômica Federal sobre o conceito de 'imóvel pronto' mencionado na consulta pública. Embora a expressão possa ter gerado duplicidade de interpretações, verifica-se que a própria consulta indicou a estrutura mínima que o imóvel deveria apresentar, não excluindo a possibilidade de reformas. Além disso, a necessidade de investimentos para adaptar as instalações do imóvel é comum em casos de mudança de endereço, especialmente quando se trata de um espaço destinado a acomodar mais de 800 pessoas, com área significativa e exigências de padronização específicas.

49. Tal conclusão é reforçada, especialmente, pelo fato de que as demais propostas analisadas no processo de dispensa de licitação implicariam custos ainda mais elevados do que os previstos para

adequar o imóvel objeto do contrato firmado. Além disso, como demonstrado pela entidade, a redução mensal em relação ao contrato anterior é superior a R$ 600 mil apenas na rubrica de locação.

50. Dessa forma, entende-se improcedente esse ponto da oitiva.

Item b: existência de restrições na documentação do imóvel locado, como a não averbação da construção na matrícula do imóvel e a existência de uma ordem judicial de indisponibilidade.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Consulta Pública 239/2023, a qual exigia que o imóvel deveria possuir documentação regularizada junto aos órgãos públicos.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

51. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 12-13):

a) a não averbação da construção na matrícula não é uma restrição, principalmente, pela apresentação do Habite-se, datado de 24/2/2016 (peça 56);

b) há previsão contratual para que a locador apresente à Caixa a matrícula com a averbação da construção num prazo de 180 dias, a contar da assinatura;

c) quando da assinatura do contrato de locação, em 24/7/2024, não havia indisponibilidade vigente e registrada na matrícula, considerando que todas as indisponibilidades, até então averbadas, já haviam sido canceladas. Todavia, eventual indisponibilidade que venha a ser averbada na matrícula do imóvel após a contratação se refere à indisponibilidade de alienação e não de locação do imóvel;

d) o contrato de locação foi firmado com a empresa proprietária do imóvel, conforme certidão de ônus apresentada e houve a aprovação da contratação na Assembleia de credores da locadora, que está em recuperação judicial;

e) quanto à necessidade de atualização do cadastro como proprietário do imóvel junto à prefeitura municipal, trata-se de questão meramente formal, já que o que confirma a propriedade do imóvel é o cadastro junto ao Cartório de Registro de Imóvel e isto está devidamente regular;

f) a contratação se enquadrou no escopo do MN CR512 – *Due Diligence* de Integridade, tendo sido emitido o Relatório de Verificação de Antecedentes – RVA 005/2024 em 2/5/2024, cujo grau de risco calculado com os parâmetros e as informações disponíveis a época para o FORNECEDOR foi 'MÉDIO';

g) houve análise jurídica sobre a questão da indisponibilidade e eventual leilão que o imóvel possa vir a passar, alterando-se a propriedade do imóvel. Como recomendação, foi sugerida a averbação da locação na matrícula do imóvel, o que já está em andamento na CILOG/RE; e

h) o imóvel possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente.

Análise:

52. A Lei 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), ao tratar de registro de imóveis, especifica a averbação de edificações nesses imóveis (grifos ausentes no original):

'Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

(...)

II - a averbação:

(...)

4) da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da **edificação**, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;

(...)

Art. 246. Além dos casos expressamente indicados no inciso II do *caput* do art. 167 desta Lei, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel.

(...)

§ 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, **instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente**. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil'.

53. No Estado da Bahia, esse documento é o 'habite-se', consoante consta no sítio eletrônico de sua Secretaria da Fazenda (https://www2.sefaz.salvador.ba.gov.br/servicos/carta-de-servicos/habite-se?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 6/6/2025 – grifos apostos na transcrição):

'**Habite-Se**

Descrição do serviço

Serviço que pode ser solicitado por pessoa física ou jurídica com o objetivo de obter documento expedido pela SEDUR e entregue pela SEFAZ que **certifica a conclusão de Obras de Empreendimentos licenciados, conforme projeto aprovado, possibilitando a averbação da construção perante o Cartório Imobiliário competente** e o seu lançamento para efeito de IPTU'.

54. Pela resposta apresentada, a Caixa reconhece que o imóvel locado não possui averbação da construção em sua matrícula, tanto que foi previsto no contrato obrigação para a locadora apresentar à Caixa a referida averbação no prazo de 180 dias, a contar da assinatura, 'sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis' (Cláusula Terceira, Parágrafo Terceiro à peça 11, p. 3).

55. O representante apresentou petição (peças 61-62) demonstrando que o edifício locado permanece sem a averbação da construção na matrícula do imóvel. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal não anexou aos autos qualquer documentação que comprove o contrário, tampouco informou sobre eventuais providências adotadas em decorrência do descumprimento contratual.

56. Vale registrar que o inadimplemento de cláusula contratual constitui **hipótese de rescisão** do contrato (peça 11, p. 6), além de justificar a aplicação de **multa** à empresa locadora de 10% sobre o valor restante do contrato (peça 11, p. 5).

57. Além disso, não consta na certidão de ônus mais atual presente nos autos (peça 62) a averbação da locação na matrícula do imóvel, medida que teria sido sugerida na análise jurídica informada na resposta da Caixa (peça 45, p. 13).

58. Ressalte-se que, conforme previsto no art. 8º da Lei 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), se o imóvel for alienado a terceiro de boa-fé e a locação não estiver averbada na matrícula, o novo proprietário poderá denunciar o contrato e pedir a desocupação.

59. Como se percebe, essas inconsistências na documentação do imóvel causam insegurança jurídica à Caixa, além de resultar na situação indesejável de uma empresa pública estar sediada em um imóvel cuja documentação apresenta tais impropriedades.

60. Assim, conclui-se pela **procedência** da irregularidade apontada neste item da oitiva. Considerando que o contrato firmado pela Caixa Econômica Federal prevê a obrigação da empresa locadora de realizar as averbações pendentes, entende-se adequado, para fins de encaminhamento, propor a ciência à entidade, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020.

Item c: ausência das justificativas necessárias para caracterizar a dispensa de licitação, quais sejam, demonstração de que as necessidades de instalação e localização condicionaram a escolha do imóvel e da compatibilidade do preço com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

61. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 13-15):

a) a Caixa baseou-se no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016, que permite a dispensa de licitação para locação de imóvel quando as necessidades de instalação e localização condicionarem a escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado;

b) a demanda de mudança de endereço foi cadastrada em sistema interno em 24/3/2023, e o edital de consulta pública para locação foi publicado em 28/3/2023. Foram recebidas dez propostas, das quais três foram consideradas viáveis para negociação.

c) a escolha do imóvel Itaigara foi justificada pelos seguintes fatores: menor quantidade de intervenções necessárias para ocupação, reduzindo custos e tempo de adequação; área mais adequada às necessidades da Caixa, com exclusividade de uso do edifício; e economia estimada no valor mensal e global de locação, além de redução de despesas com taxas, manutenção e conservação predial;

d) o valor de locação negociado (R$ 265.000,00/mês) está abaixo do valor máximo estipulado no laudo de avaliação e é compatível com o mercado, conforme análise técnica;
e) as demais propostas viáveis apresentavam custos totais mais elevados e maior necessidade de intervenções, tornando-as menos vantajosas; e
f) a Caixa afirmou que o imóvel Itaigara foi o único que atendeu integralmente às suas necessidades de instalação e localização, com preço compatível com o mercado, justificando a dispensa de licitação nos termos da Lei 13.303/2016.

Análise:

62. Sobre esse item, valem as análises efetuadas nos itens 40 a 44 desta instrução, no sentido de que a Caixa conseguiu demonstrar o atendimento aos requisitos da lei para a dispensa de licitação.
63. Quanto à alegação do representante de que a Caixa não teria demonstrado que o imóvel da Oi era o único capaz de atender às suas necessidades (alínea 'c' do item 5 desta instrução), é importante destacar que, embora seja possível considerar a existência de outros imóveis que poderiam atender à entidade e justificar a realização de um procedimento licitatório, trata-se de uma hipótese de **dispensa** de licitação, prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016, e não de sua inexigibilidade.
64. As hipóteses de dispensa de licitação, conforme estabelecido pela legislação, abrangem situações em que a competição é viável, mas, por decisão do legislador, permite-se a contratação direta. Nessas circunstâncias, a escolha recai no âmbito da discricionariedade da Administração Pública. A esse respeito, destaca-se o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União, presente no Acórdão 2420/2015-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que interpretou dispositivo similar da Lei 8.666/1993, aplicável à Lei 13.303/2016:
'Mesmo que vários imóveis satisfaçam as condições desejadas pela Administração, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor contratar a locação por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993). Os motivos adotados para a seleção não se limitam necessariamente ao valor do aluguel, sendo possível - e até desejável - a consideração de outros critérios, devendo-se observar as exigências legais de adequada motivação para a opção escolhida e de demonstração da compatibilidade do valor da contratação com parâmetros de mercado (art. 26 da Lei 8.666/1993)'.
65. Portanto, mesmo que existam outros imóveis que atendam às necessidades da entidade, a decisão de contratar diretamente, por meio de dispensa de licitação, está amparada pela legislação e deve ser devidamente motivada, observando-se a compatibilidade do preço com os valores de mercado.
66. No caso concreto, verifica-se que, além de o imóvel locado atender às necessidades de instalação e localização da Caixa, a execução contratual, se realizada conforme os termos ajustados, apresenta potencial para gerar economia em relação ao contrato anterior, mesmo considerando os investimentos a serem realizados.
67. Dessa forma, entende-se **improcedente** a alegação referente a esse ponto da oitiva.

Item d: não demonstração de que, das propostas apresentadas em resposta à Consulta Pública 239/2023, a proposta da Oi era a que melhor atendia aos interesses da Caixa, de acordo com os critérios estabelecidos nessa consulta.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

68. Em resposta a esse item, a Caixa apenas reiterou as informações apresentadas em resposta ao item anterior, destacando que firmou a contratação do único imóvel que atendias às suas necessidades de instalação, localização e, ainda, cujo preço de locação está de acordo com o valor de mercado (peça 45, p. 15).

Análise:

69. Novamente, valem as análises efetuadas nos itens 40 a 44 desta instrução, somadas às efetuadas nos itens 63 a 66, no sentido de que a Caixa conseguiu demonstrar o atendimento aos requisitos da lei para a dispensa de licitação, podendo-se também dar por **improcedente** a alegação relativa a esse item da oitiva.

Item e: elementos concretos para a análise do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

70. Em resposta a esse item, a Caixa reiterou as informações apresentadas no agravo, no sentido de que o contrato de locação com a Oi já está vigente; que o contrato anterior possuía vigência até janeiro de 2025, com metragem e valor de locação bem superior ao novo imóvel locado; que já desembolsou R$ 6,6 milhões para adequação do imóvel às necessidades da Caixa; que não é interessante para a Caixa manter uma sede localizada em município que não é a capital do estado, ensejando diversas reclamações de empregados e sindicato; e que o pedido de liminar do representante foi indeferido no Poder Judiciário.

71. Além disso, informou que a contratação em questão passou por processo interno de *due dilligence*, não sendo constatada a existência de empregados da Caixa relacionados com a empresa proprietária do imóvel, nem impedimentos para a empresa Oi contratar com a Caixa.

Análise:

72. Aqui valem as análises empreendidas no item 39 da instrução, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso, razão pela qual será proposta a revogação da medida cautelar concedida.

CONCLUSÃO

73. Diante do exposto, propõe-se o **provimento** do agravo interposto pela Caixa, com a consequente **revogação** da medida cautelar adotada.

74. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente.**

75. Será proposta, portanto, a realização de **ciência**, na forma descrita nesta instrução.

76. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

77. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

78. Não houve pedido de sustentação oral.

79. Quanto ao pedido de ingresso formulado por André Guimarães Patrimonial Ltda. como parte interessada no presente processo (peça 44), registre-se que, conforme informado no item 17 desta instrução, o Relator já se pronunciou a respeito, indeferindo o pedido (peça 63).

80. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

81.2. **dar provimento** ao agravo interposto pela Caixa Econômica Federal para **revogar** a cautelar anteriormente concedida e referendada pelo Tribunal mediante o Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário;

81.3. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

81.4. dar **ciência** à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Contrato 6312/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à preservação dos interesses da entidade:

a) não apresentação, por parte da empresa locadora, da matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, em desacordo com o previsto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Terceira do contrato, bem como a ausência de comprovação, nos autos, de que a Caixa tenha adotado as providências cabíveis em decorrência desse descumprimento contratual, considerando que o prazo de 180 dias para a regularização da averbação já se esgotou;

b) não averbação da locação na matrícula do imóvel, conforme sugerido em análise técnica da própria Caixa, comprometendo a segurança jurídica do contrato, especialmente em caso de alienação do imóvel a terceiro de boa-fé, nos termos do art. 8º da Lei 8.245/1991;

81.5. **informar** a Caixa Econômica Federal e o representante sobre 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
81.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU".

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a concordância do corpo dirigente da AudContratações.[53]
3. Após o encerramento da etapa de instrução[54], o autor desta representação juntou ao processo[55], em diversas ocasiões, novos elementos destinados, segundo ele, a corroborar a irregularidade suscitada na petição inicial.
É o relatório.

VOTO

Em exame, agravo interposto pela Caixa Econômica Federal contra a medida cautelar adotada, ainda sob a relatoria de meu antecessor[56], no âmbito da presente representação, que trouxe ao conhecimento deste Tribunal possíveis irregularidades cometidas no contrato 6.312/2024[57], celebrado entre a referida instituição bancária e a Oi S.A., à época em recuperação judicial (76.535.764/0001-43).

2. O referido contrato, celebrado em 19/7/2024, com vigência de 120 meses e com valor contratual mensal de R$ 265.000,00, é originário de dispensa de licitação e tem como objeto a locação do imóvel comercial localizado na Avenida Antônio Carlos de Magalhães, nº 881, bairro Itaigara, Salvador/BA.
24. No que tange ao recurso em análise, cabe ratificar o exame de admissibilidade efetuado por meu antecessor[58], que considerou preenchidos os requisitos de admissibilidade previsto no art. 289 do Regimento Interno e conheceu o agravo interposto pela Caixa, indeferindo, contudo, o pedido da recorrente para que fosse atribuído efeito suspensivo ao recurso.
25. Na mesma decisão monocrática, a solicitação formulada pela autora desta representação para ingressar no processo como parte interessada[59] foi indeferida pelo então relator da matéria, que concluiu não ter sido demonstrado pela solicitante, "de forma clara e objetiva, qual direito subjetivo próprio restou prejudicado pela decisão adotada nestes autos, ou de que forma, nessa fase processual, eventual reforma do julgado repercutiria em direito subjetivo próprio"[60].
26. Concordo com esses encaminhamentos e com suas respectivas fundamentações, sem necessidade de tecer considerações adicionais.
27. Quanto ao mérito, na linha do que concluiu a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) em sua manifestação de mérito[61], tanto os argumentos apresentados pela Caixa Econômica em seu recurso[62] quanto os esclarecimentos por ela prestados em sede de oitiva[63]

---

[53] Que se manifestou por meio dos pareceres autuados às peças 73 e 74, dos quais consta a declaração de "que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução 315/2020".

[54] O que se dá, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno, com a emissão do parecer conclusivo pelo titular da unidade técnica.

[55] Peças 77-79, 80-81, 90 e 92-93.

[56] Ministro Aroldo Cedraz, cujo despacho cautelar foi autuado como peça 20.

[57] Peça 11.

[58] Ministro Aroldo Cedraz, mediante despacho (peça 63).

[59] Peça 44.

[60] Peça 63, p. 2, item 6.

[61] Peças 72 a 74.

[62] Peças 28-41.

[63] Peças 45 a 59.

descaracterizaram os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora que sustentaram a concessão de medida cautelar agravada, subsistindo como risco ao interesse público apenas a falta de averbação, na matrícula do imóvel, de sua construção e do contrato de locação.

28. Os elementos de convicção juntados ao processo pela Caixa também demonstraram o perigo da demora reverso, cuja avaliação não se mostrou viável à época da adoção da medida acautelatória ora agravada, conforme reconhecido pela unidade de auditoria em sua primeira instrução[64] e pelo então relator da matéria em seu despacho cautelar[65].

29. Dada a relevância do referido perigo da demora reverso para o desfecho desta representação, permito-me transcrever abaixo excerto da última instrução produzida pela AudContratações:

"38. No despacho em que concedeu a cautelar agravada (peça 20), o Relator reconheceu a necessidade de se perquirir a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista a ausência de elementos para tanto naquele momento processual.

39. Nessa linha, entende-se que as informações apresentadas pela Caixa no agravo permitem reconhecer a existência do perigo da demora reverso. Com efeito, a manutenção da suspensão cautelar do contrato apresenta potencial de gerar mais prejuízos do que benefícios para a estatal. Primeiro porque pode implicar na perda dos investimentos já desembolsados pela Caixa, pela inviabilidade de uso do imóvel. Segundo porque o término da vigência do contrato de locação anterior gerou, segundo a entidade, a necessidade de desocupação do antigo imóvel e de realocação dos empregados e terceirizados, do que se pode concluir serem plausíveis os transtornos operacionais que se seguiram. Terceiro porque, conforme também alegado pela Caixa, o perpetuamento da paralisação pode comprometer a continuidade de serviços essenciais, como programas estratégicos do Governo Federal e atendimento ao público."[66]

30. Em reforço à presença do perigo da demora reverso neste caso, convém destacar a criticidade e a precariedade da situação em que a Caixa se encontra atualmente, conforme se depreende do seguinte excerto extraído dos esclarecimentos por ela apresentados no processo em 30/07/2026:

"Desde a notificação da decisão cautelar, em 06/12/2024 (repise-se, há mais de 18 meses), a CAIXA teve de adotar soluções provisórias e precárias para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de sede adequada para aproximadamente 800 empregados e demais colaboradores vinculados às unidades administrativas de Salvador/BA, a saber:

• Contrato de locação firmado com a Petrobrás, com vigência até 17/12/2026, apto a comportar 350 postos de trabalho. Trata-se, porém, de instalação nitidamente provisória, sem mesas fixas, sem salas de reunião, sem ambientes segregados e concebida em modelo de coworking, localizada em lote contíguo ao Edifício da OI, a aproximadamente 100 metros do imóvel contratado pela CAIXA.

• Contrato de cessão de uso sem ônus com o SERPRO, com vigência até 14/09/2030, disponibilizando aproximadamente 100 postos de trabalho, em imóvel situado a 9,2 km de distância do centro de Salvador, o que acarreta dispersão física das equipes e dificuldades operacionais adicionais.

Assim, nota-se que, dos 800 postos de trabalho necessários à alocação integral dos empregados/colaboradores, atualmente há disponibilidade somente de 450 postos, sendo que ambos carecem de maneira substancial, de condições imprescindíveis para o exercício pleno das atividades ligadas à sede desta Instituição Financeira na cidade de Salvador.

---

[64] "**I.2. Perigo da demora reverso**

17. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há nos autos informações sobre a urgência e a essencialidade da mudança para o novo imóvel." (peça 17, p. 3).

[65] "7. No entanto, divirjo da unidade instrutiva quanto à insuficiência de elementos para concessão de medida acautelatória. **Ainda que seja relevante perquirir a presença do perigo na demora reverso**, como sinalizado pela unidade, tenho que os fatos narrados nesta representação, por si só, revestem-se de gravidade e demandam atuação imediata desta Corte a fim de evitar que se concretize contratação possivelmente eivada de vício insanável, haja vista não restar caracterizada a hipótese de dispensa de licitação, à luz dos elementos colacionados aos autos." (peça 20, p. 2; não grifado no original).

[66] Peça 72, p. 5-6.

Paralelamente, insta consignar que o imóvel locado junto à OI permanece desocupado, porém submetido a segurança patrimonial e manutenção mínima, justamente para evitar deterioração, invasões, depredações e o agravamento dos prejuízos financeiros já suportados pela empresa pública.

Evidencia-se, então, **a urgência de definição da controvérsia**, uma vez que a manutenção indefinida da suspensão contratual impede a CAIXA, inclusive, de exigir da OI o cumprimento das obrigações contratuais, bem como inviabiliza a adoção de solução estável e menos onerosa ao erário, restringindo a empresa pública a arranjos temporários, fragmentados e substancialmente menos eficientes." (grifado no original)[67]

31. Quanto aos procedimentos internos da Caixa que resultaram na celebração do contrato de locação em exame, concordo com a AudContratações, que concluiu pela inexistência de irregularidades que os maculassem, especialmente em relação ao processo de dispensa de licitação então conduzido após consulta pública[68], sobre o qual assim se manifestou a unidade instrutiva:

"40. Sobre a plausibilidade jurídica, verifica-se que foram trazidos aos autos elementos capazes de justificar o enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

41. Com efeito, dentre as necessidades de instalação e localização que condicionaram a escolha do imóvel (Lei 13.303/2016, art. 30, §3º, II), destacam-se os pleitos dos empregados para o retorno das atividades administrativas para Salvador/BA (peças 29 e 41); a metragem mais adequada à atual necessidade da Caixa (peça 55, p. 3); e o comparativo com os demais imóveis considerados viáveis nas propostas recebidas na consulta pública (peças 33 e 50), demonstrando que a opção escolhida de fato atendia aos interesses da entidade.

42. Em relação à justificativa do preço (Lei 13.303/2016, art. 29, inciso V, parte final, c/c o art. 30, §3º, III), verifica-se que foram realizados estudos, inclusive estatísticos, evidenciando que o valor do aluguel praticado no contrato de locação estava dentro dos padrões de mercado (peça 34). Ademais, entende-se que a Caixa logrou demonstrar uma relação custo-benefício favorável, considerando que o valor do aluguel mensal negociado (R$ 265.000,00) foi o menor entre as opções viáveis (peça 33, p. 5), bem como representou, em relação ao contrato anterior, uma economia de R$ 625.728,00 ao mês com locação e de R$ 163.450,00 com condomínio, além das despesas indiretas, como custos de manutenção e conservação do imóvel, dado a área manutenida ser inferior (peça 55, p. 6). Além disso, foram concedidos seis meses de carência e seis meses de desconto de 50% do valor de locação (peça 11, p. 5).

43. Dos custos estimados para a adequação do imóvel, no total de R$ 16.757.500,00 (peça 46, p. 2), verifica-se que as parcelas mais relevantes se referem a benfeitorias recuperáveis (R$ 7.134.000,00, correspondendo a 42,6% do total) e a mobiliário (R$ 6.634.000,00, correspondendo a 39,6% do total), sendo que este último custo seria incorrido em qualquer hipótese, mesmo na eventual manutenção do contrato anterior, dada a deterioração e desatualização dos móveis existentes. Soma-se a isso o fato de que o valor estimado de investimento para adequação do imóvel locado foi inferior às demais opções disponíveis (peça 50, p. 5).

44. Considerando todo o período de vigência, a economia estimada pela entidade com o novo contrato gira em torno de R$ 62 milhões, mesmo incluindo o valor dos investimentos (peça 28, p. 16)."[69]

32. Em acréscimo ao exame empreendido pela AudContratações, cabe frisar que o fato de a Oi S.A. estar em recuperação judicial à época da assinatura do contrato de locação 6.312/2024 não caracteriza, por si só, falta de diligência e de prudência por parte dos gestores da Caixa. Essa circunstância foi,

---

[67] Peça 89, p. 4-5.

[68] Consulta pública 239/2023, acessível no *site* de licitações da Caixa (https://licitacoes1.caixa.gov.br/sicve-web/public/visualizar.jsf?consulta=8310), bastando indicar o número (239) e ano (2023) da consulta e selecionar a situação "Encerradas".

[69] Peça 72, p. 6.

inclusive, objeto de consulta jurídica prévia[70], cuja conclusão foi no sentido de que, "do ponto de vista jurídico é correto afirmar que no cenário atual (recuperação judicial em curso) não existe impedimento de ordem jurídica à locação do imóvel".

33. Esse mesmo parecer jurídico também ressaltou ser "possível mitigar os riscos acima enunciados[71] desde que o contrato seja averbado na matrícula e contenha a previsão de que vigorará mesmo em caso de alienação do bem a terceiro". Essas duas providências mitigadoras de risco sugeridas no referido parecer foram acolhidas pelos gestores da Caixa nos seguintes termos:

a) Em relação à averbação do contrato de locação na matrícula do imóvel, considerando que essa averbação, pelas razões que serão apresentadas mais adiante neste voto, depende da averbação – ainda não realizada – da construção do prédio existente no imóvel, foi inserida no contrato 6.312/2024, entre as obrigações da Oi S.A., a de "Apresentar à CAIXA no prazo de até 180 (cento e oitenta dias) a contar da assinatura do deste instrumento a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis."[72]; e

b) Em relação à continuidade do contrato de locação em caso de alienação, essa possibilidade constou expressamente da cláusula décima primeira, parágrafo terceiro, do contrato[73].

34. Afasto, portanto, a hipótese de ato de gestão irregular, no âmbito da Caixa Econômica, relativamente à condução do processo seletivo que resultou na escolha do imóvel objeto do contrato 6.312/2024.

35. Quanto às demais questões analisadas nesta representação, a única ressalva feita pela AudContratações diz respeito à ausência de averbação da construção e do contrato de locação na matrícula do imóvel, o que não justifica, segundo a equipe de auditoria, a manutenção da medida cautelar adotada nesta representação. Em função disso, a unidade instrutiva sugere que este Tribunal dê provimento ao agravo interposto pela Caixa Econômica, revogue a cautelar anteriormente concedida e referendada pelo acórdão 2593/2024-Plenário e cientifique aquela unidade jurisdicionada sobre as seguintes impropriedades:

"a) não apresentação, por parte da empresa locadora, da matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, em desacordo com o previsto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Terceira do contrato[74], bem como a ausência de comprovação, nos autos, de que a Caixa tenha adotado as providências cabíveis em decorrência desse descumprimento contratual, considerando que o prazo de 180 dias para a regularização da averbação já se esgotou;

b) não averbação da locação na matrícula do imóvel, conforme sugerido em análise técnica da própria Caixa, comprometendo a segurança jurídica do contrato, especialmente em caso de alienação do imóvel a terceiro de boa-fé, nos termos do art. 8º da Lei 8.245/1991;"[75]

36. Embora concorde, em essência, com esse encaminhamento, considero necessário promover alguns ajustes, pelas razões que passo a expor.

37. Em relação à primeira impropriedade apontada pela AudContratações e transcrita acima na alínea "a", referente à averbação da construção existente no imóvel, ressalto que a suspensão cautelar da execução do contrato de locação foi determinada antes do escoamento do prazo de 180 dias contratualmente estipulado para que a Oi S.A. comprove a referida averbação na matrícula do imóvel[76].

---

[70] NJ 6089125/2024 – Possibilidade de contratação de pessoa jurídica em recuperação judicial (peça 95, p. 8-11).

[71] "(...) risco à locação no caso de venda do bem, o que pode estar previsto no plano de recuperação ou em razão de futura realização dos ativos (em decorrência da falência)" (peça 95, p. 10, subitem 3.1; grifado no original).

[72] Cláusula terceira, parágrafo terceiro (peça 11, p. 3, *in fine*).

[73] "CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

Parágrafo Terceiro – A presente locação vigorará em caso de alienação do imóvel, comprometendo-se o LOCADOR a dar ciência ao adquirente e a obrigá-lo a respeitar a presente locação, nos termos do artigo 576 do Código Civil Brasileiro, obrigando-se, ainda, à presente locação, herdeiros e sucessores das partes contratantes." (peça 11, p. 9)

[74] "CLÁUSULA TERCEIRA – OBRIGAÇÕES DA LOCADORA

(...)

Parágrafo Terceiro – Apresentar à CAIXA no prazo de até 180 (cento e oitenta dias) a contar da assinatura do deste Instrumento a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis." (peça 11, p. 3, *in fine*)

[75] Peça 72, p. 12, subitem 81.4.

[76] Considerando que o contrato de locação foi assinado em 19/7/2024, verifica-se que, na data em que a Caixa foi notificada da medida cautelar adotada

38. Nessas circunstâncias, não cabe falar em esgotamento do prazo para a regularização dessa pendência, pois não seria razoável exigir da locadora que cumpra com suas obrigações contratuais mesmo que, por ordem deste Tribunal endereçada à Caixa, esteja "**suspensa a execução do Contrato 6312/2024**"[77] (grifos no original).
39. A despeito disso, convém ressaltar que a Oi tem adotado medidas voltadas a atender à referida exigência contratual. É o que se depreende dos esclarecimentos e informações adicionais recém-apresentados pela Caixa[78], com destaque para o documento intitulado "relatório de andamento do processo de regularização do Complexo Itaigara"[79].
40. Quanto à segunda impropriedade apontada pela unidade de auditoria e transcrita acima na alínea "b", relacionada à averbação do contrato de locação, cabe atentar à possibilidade de o cartório de registro de imóveis da circunscrição em que se localiza o prédio locado[80] exigir que, previamente a essa averbação, seja providenciada aquela outra, referente à construção. Essa possibilidade é corroborada pelo fato de o contrato de locação, ao descrever seu objeto na cláusula primeira[81], informar em detalhes a edificação existente no imóvel.
41. Essa tese de interdependência entre as averbações da construção e do contrato de locação também é suscitada nos esclarecimentos e informações adicionais recém-apresentados pela Caixa, mais precisamente no tópico que trata "Da atuação contínua da OI na regularização do imóvel"[82].
42. Diante disso, não vislumbro omissão da Caixa em relação à averbação do contrato de locação na matrícula do imóvel.
43. Essas são minhas duas ressalvas em relação ao encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva. Em razão delas, entendo que a ciência a ser dada à Caixa deve indicar, em vez de supostas irregularidades ou impropriedades – que, a meu ver, inexistem –, a importância de se adotar as medidas cabíveis, inclusive na esfera judicial, se necessário, para a efetivação das referidas averbações.
44. A importância dessas averbações, especialmente da que se refere ao contrato de locação, decorre da segurança jurídica que será gerada em favor da locatária diante do que dispõe o art. 8º, *caput*, da Lei 8.245/1991 (Lei do Inquilinato)[83]. Essa segurança jurídica se mostra particularmente relevante no atual cenário, em que a recuperação judicial da Oi S.A. foi convolada em falência[84].
45. Além da expedição de ciência à Caixa, julgo pertinente encaminhar cópia desta decisão ao representante legal da massa falida da Oi S.A., à Prefeitura Municipal de Salvador/BA, ao 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas daquela capital, ao Tabelionato do 8º Ofício de Notas também daquela cidade e ao Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, para que tenham pleno conhecimento de que as providências eventualmente a eles solicitadas para a regularização do mencionado imóvel e para a efetivação das averbações ora tidas como pendentes visam resguardar a União de prejuízos que poderão resultar da falta dessas averbações.

---

nesta representação (6/12/2024, conforme termo de ciência de comunicação juntado à peça 25), haviam se escoado 140 dias dos 180 estipulados como prazo para que a locadora apresentasse à Caixa, nos termos da cláusula terceira, parágrafo terceiro, da referida avença, "a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção" (peça 11, p. 3, *in fine*).

[77] Excerto extraído do despacho cautelar (peça 20, p. 2, item 8).

[78] Peça 95.

[79] Peça 95, p. 24-30.

[80] 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA.

[81] "CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

Parágrafo Primeiro - Constitui objeto do presente contrato a locação do imóvel comercial de propriedade do LOCADOR, localizado Avenida Antônio Carlos de Magalhães, nº 881, bairro Itaigara, Salvado/BA, objeto da matrícula nº 58.933 do 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA, contendo uma loja comercial com mezanino no pavimento térreo, 6 pavimentos tipo de escritórios com área privativa de 6.011,38 m², além de quatro pavimentos de garagem com 200 vagas de estacionamento para veículos e 17 vagas para motocicletas, com área total construída de 11.809,16 m²." (peça 11, p. 2).

[82] Tópico inserido às p. 5-6 da peça 95.

[83] "Art. 8º Se o imóvel for alienado durante a locação, o adquirente poderá denunciar o contrato, com o prazo de noventa dias para a desocupação, salvo se a locação for por tempo determinado e o contrato contiver cláusula de vigência em caso de alienação e estiver averbado junto à matrícula do imóvel."

[84] A convolação da recuperação judicial do grupo Oi em falência foi determinada por sentença (peça 81) e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em sede de agravo de instrumento (peça 93).

46. A expedição de cópia desta decisão a esses destinatários justifica-se pelo relato da Caixa[85] acerca das dificuldades enfrentadas em algumas das solicitações de providências a eles dirigidas com o objetivo final de viabilizar a averbação da construção e do contrato de locação na matrícula do referido imóvel.
47. Com essas ponderações, voto em linha de concordância com os pareceres precedentes, em especial com a conclusão de que não há razão para manter a suspensão cautelar da execução do contrato 6.312/2024. Aliás, diante de tudo que foi destacado na instrução da AudContratações e neste voto, a revogação da cautelar adotada neste processo em 4/12/2024 é a solução que mais se coaduna com o interesse público, pois permite à Caixa dar continuidade, caso entenda pertinente, ao aluguel do imóvel no qual ela já promoveu investimentos destinados a adequá-lo às suas necessidades.
48. Além disso, concomitantemente à revogação da referida medida acautelatória, cabe julgar em definitivo a presente representação, pois os elementos a ela juntados permitem, desde já, avaliá-la quanto ao mérito.
49. Informo, por fim, não ser mais necessário manter o sigilo das peças 28 a 41 e 72, pois, nos memoriais entregues em meu gabinete e juntados ao processo por ordem deste relator, a Caixa informou que "não se vislumbra a necessidade de manutenção de sigilo sobre as manifestações e documentos anteriormente protocolados nos presentes autos"[86].

Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo TC 024.779/2024-5.
2. Grupo I – Classe: I – Assunto: Agravo (em processo de Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: não há.
3.2. Responsáveis: não há.
3.3. Recorrente: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04 e UASG 179091).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal:
8.1. Luísa Milena da Paixão Santos da Cruz (OAB/BA 36.769), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017), Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136) e outros, representando a empresa autora desta Representação (procuração e substabelecimento à peça 3); e
8.2. Adriana Gonçalves Furtado (OAB/MG 72.106) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (procuração à peça 16).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto pela Caixa Econômica Federal contra a medida cautelar adotada no âmbito da presente representação, que trouxe ao conhecimento deste

[85] Peça 95, p. 5-6.
[86] Peça 95, p. 3.

Tribunal possíveis irregularidades cometidas no contrato 6.312/2024, celebrado entre a referida instituição bancária e a Oi S.A. (76.535.764/0001-43);

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

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, e, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a revogar a cautelar anteriormente concedida neste processo e referendada por este Tribunal por meio do acórdão 2.593/2024-Plenário;

9.2. julgar a presente representação quanto ao mérito, considerando-a parcialmente procedente;

9.3. com fundamento no art. 9º, II, da Resolução 315/2020, dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre a relevância de se adotar todas as medidas a seu alcance, inclusive na esfera judicial se necessário, para que na matrícula 58.933 do 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA, referente ao imóvel situado na Avenida Antônio Carlos de Magalhães, nº 881, bairro Itaigara, Salvador/BA, sejam averbadas a construção da edificação nele existente e o contrato de locação firmado em 19/7/2024 entre a referida entidade bancária e a Oi S.A.;

9.4. dar ciência desta deliberação:

9.4.1. à empresa autora desta representação e à Caixa Econômica Federal, esclarecendo-lhes que o presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, estará disponível para consulta no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4.2. ao representante legal da massa falida da Oi S.A., à Prefeitura Municipal de Salvador/BA, ao 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas daquela capital, ao Tabelionato do 8º Ofício de Notas também daquela cidade e ao Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, encaminhando-lhes cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, e informando-lhes que as providências que porventura lhes forem demandadas com vistas à regularização do imóvel identificado no subitem 9.3 desta deliberação, para que ao final sejam efetivadas as averbações mencionadas naquele mesmo subitem, têm como finalidade maior resguardar a União de prejuízos que poderão resultar da falta dessas averbações, hipótese na qual será devidamente apurada a responsabilidade de quem houver dado causa, por ato comissivo ou omissivo, a esses prejuízos;

9.5. retirar a chancela de sigilo das peças 28 a 41 e 72;

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