

Rolim
Goulart
Cardoso

Boletim TCU *novembro a fevereiro de 2025*

Este Boletim apresenta
nossos destaques para
as decisões tomadas
pelo TCU e outros
tribunais por sua
inovação ou relevância
do *ponto de vista
jurisprudencial*.

Responsáveis:

Maria João C.P. Rolim
Luís Gustavo Miranda
Ticiane Moraes Franco
Caio José de Oliveira Alves
Ielton Carvalho Piancô
Natália Ramos N. Araújo
Helena M. Ketzer Yacoub



Introdução

#julgamentos

#tcu

#infraestrutura

No último **boletim TCU** foram abordadas as decisões da Corte de Contas de **julho a outubro de 2024**. Durante o recesso (17 de dezembro de 2024 a 16 de janeiro de 2025), não houve novas publicações. No dia 20 de janeiro, o TCU retomou a publicação dos boletins de jurisprudência, incluindo as sessões entre dezembro de 24 e 13 de janeiro, e publicou a **Portaria nº 10, de 13 de janeiro de 2025**, definindo 10 feriados nacionais e 9 pontos facultativos, com garantia de serviços essenciais e definição de funcionamento de eventuais novos pontos facultativos pelo presidente do tribunal. As reuniões do Plenário foram retomadas em 22 de janeiro.

A seguir destacamos nossos comentários as decisões do **período de novembro de 2024 a fevereiro de 2025**.

Índice



**Clique no assunto
que você deseja
explorar:**

■ **Parte 1:**

Jurisprudência destacada dos julgamentos do TCU

■ **Parte 2:**

Destaques em infraestrutura e setores regulados

■ **Parte 3:**

Destaques (judiciário e legislativo) – e outras publicações relevantes do TCU

Licitações

Regras sobre critério de aceitabilidade em licitações e divulgação de orçamento sigiloso

O TCU analisou possíveis irregularidades em um pregão eletrônico conduzido por um órgão, cujo objetivo era a contratação de um sistema de gerenciamento de ciclo de vida de produto para desenvolvimento de meios navais complexos.

A licitação foi questionada devido à desclassificação de uma proposta que apresentava o menor preço global, sob a justificativa de que os valores de determinados itens estavam acima do estimado. Além disso, houve alegação de que a divulgação antecipada dos valores estimados teria beneficiado uma das concorrentes, comprometendo a isonomia entre os participantes.

Diante disso, foi publicado o [Acórdão nº 2190/2024 - Plenário](#) que destacou a necessidade de o edital especificar, em licitações com julgamento por grupos, se o critério de aceitabilidade de preços se aplica apenas ao preço global ou também ao unitário de cada item licitado.

A jurisprudência anterior do TCU, como estabelecido no [Acórdão nº 2.989/2018](#)

- [Plenário](#) e no [Acórdão nº 3.706/2024 - 1ª Câmara](#), sustenta que o critério de aceitabilidade deve ser adotado por item, em licitações com julgamento por grupos. No caso em questão, a falta de clareza no edital, que não especificou a aplicação do critério por item, foi considerada irregular.

Além disso, o TCU apontou impropriedades no sigilo do valor estimado para a contratação. Isso porque, embora o termo de referência tenha estabelecido o caráter sigiloso do orçamento, o Tribunal considerou que a divulgação dos preços estimados após a fase de julgamento das propostas poderia ter contribuído para negociações mais efetivas, conforme o art. 59, inc. III, da Lei nº 14.133/2021, e não mais interferiria na elaboração das propostas.

Este acórdão reforça a importância de uma redação clara no edital e da adequada divulgação de informações no processo licitatório, a fim de garantir a legalidade e a transparência das negociações.

Publicação do Estudo Técnico Preliminar não é obrigatória como anexo do edital

No [Acórdão nº 2273/2024 - Plenário](#), o TCU esclareceu que a Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos, não exige a inclusão do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como anexo do instrumento convocatório.

Segundo o relator, embora precedentes do TCU tenham apontado para a importância da transparência e publicidade do ETP, a legislação vigente não estabelece essa obrigatoriedade. Ao contrário, a Instrução Normativa Seges nº 58/2022 permite classificar o documento como sigiloso (art. 13), conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Além disso, o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a obrigatoriedade da divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) apenas após a homologação do certame.

Uma das preocupações é o risco de que dois anexos distintos do instrumento convocatório – o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) – apresentem informações divergentes sobre o orçamento estimado, um dos principais parâmetros para a formulação das propostas pelos licitantes.

O entendimento é que a publicação do ETP junto ao instrumento convocatório não é obrigatória, mas pode ser adotada se contribuir para a melhor preparação dos licitantes, desde que eventuais inconsistências com o TR sejam previamente sanadas.

Além disso, sua divulgação não apresenta ilegalidade, exceto quando envolver informações sigilosas ou sensíveis, cabendo ao órgão licitante decidir conforme as particularidades de cada caso.

Desclassificação de propostas por inexecuibilidade presumida é considerada irregular

No [Acórdão nº 2.378/2024 - Plenário](#), o TCU reafirmou que a desclassificação de propostas em licitações com base exclusiva na presunção de inexecuibilidade, sem a realização de diligências, é irregular.

A decisão foi fundamentada na interpretação do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que considera inexecuíveis propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração no caso de obras e serviços de engenharia, o que no entendimento do Tribunal deve ser compatibilizado com o dever de diligência previsto nos demais dispositivos do mesmo artigo.

O relator do caso ressaltou que o dispositivo legal não cria uma presunção absoluta de inexecuibilidade. Isso porque, o inciso

IV e o § 2º do mesmo artigo preveem que a Administração Pública deve realizar diligências para permitir que licitantes demonstrem a viabilidade econômica de suas ofertas antes de adotar uma medida extrema como a desclassificação.

Segundo a decisão, o simples uso de parâmetros matemáticos para excluir propostas desconsidera o princípio da vantajosidade, que busca garantir a melhor relação custo e benefício para a Administração.

O TCU também reafirmou a necessidade de considerar as consequências práticas de decisões administrativas, conforme dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do

Direito Brasileiro (Lindb), evitando prejuízos desnecessários para o interesse público.

A decisão acompanha precedentes como o [Acórdão nº 2.189/2022 - Plenário](#), que enfatiza que propostas com preços significativamente inferiores ao estimado devem ser objeto de análise detalhada e diligências, mesmo

quando atendam a limites globais de exequibilidade.

Com base nesses fundamentos, no caso em apreço, o TCU determinou que a Administração adote medidas corretivas e anule os atos de desclassificação, promovendo o retorno dos processos à fase de classificação das propostas.

■ Inidoneidade declarada por fraude em dispensa de licitação

Por meio do [Acórdão nº 210/2025 - Plenário](#), o TCU declarou a inidoneidade de empresas envolvidas em fraude na dispensa de licitação.

A auditoria que precedeu o Acórdão revelou que as empresas participaram do processo de cotação de preços de maneira fraudulenta, simulando concorrência para legitimar a contratação direta.

A decisão fundamenta-se na jurisprudência do TCU, que tem precedentes consolidando a possibilidade de declaração de inidoneidade quando há fraude comprovada ou fortes indícios de conluio entre participantes.

Entre as decisões citadas estão o [Acórdão nº 1.618/2011 - Plenário](#), que reconhece que a

existência de indícios convergentes de conluio basta para caracterizar a fraude; o [Acórdão nº 605/2024 - Plenário](#), que afirma que a prova indiciária, composta por um conjunto de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para fundamentar a sanção; e o [Acórdão nº 80/2020 - Plenário](#), que reforça que múltiplos indícios podem configurar fraude em processos licitatórios ou cotações de preços.

Além da sanção de inidoneidade, o TCU aplicou multas com base no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, e determinou a inabilitação de responsáveis para o exercício de cargos comissionados na administração pública por oito anos, conforme o art. 60 da mesma lei.

■ Exigência de registro no CRA é considerada irregular

Por meio do [Acórdão nº 284/2025 - Plenário](#), o TCU reconheceu a irregularidade da exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) para as empresas participantes em licitações. De acordo com o art. 67, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, tal exigência só se justifica quando o serviço prestado está dentro do escopo de

fiscalização do CRA, o que não ocorreu no caso da licitação analisada.

A decisão reforça a importância de evitar exigências indevidas em certames públicos que possam prejudicar a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Diretrizes sobre reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos

O TCU, por meio do [Acórdão nº 2429/2024 - Plenário](#), estabeleceu diretrizes sobre o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos no regime de contratação integrada. O tribunal reconheceu que a contratada pode solicitar reequilíbrio caso erros nos anteprojetos causem prejuízo financeiro, considerando o lucro líquido estimado após descontos fiscais.

Segundo o TCU, um “erro substancial” nas informações disponíveis aos concorrentes pode configurar vício na formação de vontades (arts. 138 e 139 do Código Civil), comprometendo o princípio da isonomia e gerando desequilíbrio econômico-financeiro caso ocorra “oneração” ou “desoneração excessiva” dos encargos da contratada.

Além disso, a Corte considerou que a “onerabilidade excessiva”, mesmo sem menção explícita no contrato, pode ser caracterizada quando o lucro líquido da contratada se torna negativo. A avaliação da equação econômico-financeira deve ser feita com base no lucro bruto estimado no orçamento de referência da administração, descontados o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O tribunal recomendou à estatal que inclua nas próximas matrizes de risco, ou no normativo interno, o que venha a ser “onerabilidade excessiva” necessária para a configuração do desequilíbrio econômico-financeiro, garantindo maior segurança jurídica nos contratos. Essa diretriz está em

conformidade com a teoria da imprevisão (art. 81, VI, da Lei 13.303/2016) e os arts. 478, 479 e 480 do Código Civil, aplicáveis à Infra S.A. por força do art. 68 da Lei das Estatais.

O TCU também destacou que, se os anteprojetos contemplarem uma matriz de alocação de riscos entre a administração pública e a contratada, o valor estimado da contratação poderá considerar uma taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas à contratada, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante, a ser devidamente definida em regulamento interno da empresa estatal.

Por fim, a Corte recomendou a avaliação da conveniência e oportunidade de incluir na matriz de riscos, como ônus total da contratada, os riscos de sondagem, caracterização dos materiais, estudos de vazão ou qualquer outra condição de contorno necessária para a confecção do projeto definitivo pela contratada.

No caso, foi decidido que um aumento de custos contratuais em aproximadamente R\$ 10 milhões, o que condiz a algo próximo de 2% de repercussão financeira, não justificando o reequilíbrio, pois o impacto não ultrapassava o limite de onerabilidade excessiva. A jurisprudência ([Acórdão nº 1604/2015-TCU-Plenário](#)) utiliza a taxa de lucro do benefício e despesa indireta (BDI) como referência para avaliar o desequilíbrio financeiro.



Contas

Competência para fiscalizar recursos do DPVAT

O TCU, por meio do [Acórdão nº 2186/2024 - Plenário](#), reafirmou sua competência para fiscalizar a gestão de recursos relacionados ao seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT), mesmo que esses valores não ingressem diretamente no Tesouro Nacional.

A controvérsia girou em torno da natureza dos recursos do DPVAT, cujos valores são pagos compulsoriamente pelos proprietários de veículos, mas destinados a diferentes finalidades de interesse público, como indenizações por acidentes de trânsito, financiamento de ações públicas de saúde e segurança viária, além de repasses a seguradoras responsáveis pela operacionalização do seguro.

A unidade técnica do TCU havia inicialmente concluído que, por não se tratar de recursos com origem direta no Tesouro Nacional, mas pertencentes à universalidade de proprietários de veículos que pagaram compulsoriamente o prêmio do seguro obrigatório, não caberia

a instauração de uma Tomada de Contas Especial (TCE), não podendo a Corte de Contas substituir as entidades reguladoras do seguro DPVAT (CNSP e a Susep).

Contudo, o relator, discordou dessa interpretação ao entender que embora os recursos do DPVAT não ingressem no caixa do Tesouro, sua arrecadação (e a natureza compulsória desta) está associada à efetividade do seguro como política pública, o que exige sujeição ao controle externo exercido pelo TCU. O relator argumentou que a destinação pública dos valores arrecadados, voltada para ações de interesse coletivo, retira sua característica unicamente privada.

Além disso, o ministro argumentou que a ausência de controle poderia expor a arrecadação compulsória a interesses privados. No entendimento foi mencionado casos similares em que o TCU exerce jurisdição sobre recursos oriundos de fundos públicos, como os geridos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do programa Farmácia Popular.

Dispensa da citação de consórcios em casos de dano ao erário

No [Acórdão nº 2207/2024 - Plenário](#), o TCU decidiu que, em situações de dano ao erário envolvendo consórcios, não é necessária a citação do consórcio em si, uma vez que ele é desprovido de personalidade jurídica e patrimônio próprio.

O relator enfatizou que a responsabilidade pelos danos deve recair sobre as empresas participantes do consórcio, e não sobre o consórcio como ente contratado, pois, baseando-se em precedentes anteriores do TCU, como os [Acórdãos nºs 965/2022 - Plenário](#) e [1.484/2022 - Plenário](#), reforçou

que o consórcio, por ser despersonalizado e desprovido de patrimônio, não responde diretamente pelas irregularidades.

Dessa forma, a citação das empresas consorciadas é suficiente para assegurar a apuração de responsabilidades e o ressarcimento de eventuais prejuízos ao erário.

■ Exceções na responsabilização solidária entre a pessoa jurídica de direito privado e seu administrador

No [Acórdão nº 10014/2024 - 1ª Câmara](#), o TCU reiterou entendimento de que a responsabilização solidária entre a pessoa jurídica de direito privado e seu administrador por dano ao erário, conforme a Súmula TCU 286, pode ser excepcionalmente afastada, respondendo apenas o administrador faltoso, quando há mudança no comando da entidade e a pessoa jurídica ingresse com

ação de reparação contra o ex-dirigente. Esse entendimento se alinha à analogia prevista na Súmula TCU 230, garantindo uma análise mais equânime das situações.

Por outro lado, se a ação não buscar a reparação do erário, mas tão somente ação de prestação de contas, como no caso julgado, não é cabível a utilização por analogia da Súmula TCU 230.

■ Arquivamento de tomada de contas especial por incerteza no cálculo de débito

O TCU, no [Acórdão nº 8321/2024 - 2ª Câmara](#), confirmou sua jurisprudência, como nos [Acórdãos nºs 6903/2018 - 2ª Câmara](#) e [1176/2020 - Plenário](#), que permitem o afastamento de débitos em casos de dados insuficientes ou duvidosos.

Com isso, o processo em apreço foi arquivado sem exame de mérito, por falta

de pressupostos para seu desenvolvimento regular (art. 201, § 3º, c/c art. 212 do Regimento Interno do TCU). Esse entendimento prioriza a segurança e a consistência nas apurações, evitando conclusões errôneas ou injustas em casos de incertezas significativas.

Entendimento sobre ônus da prova em TCE

O TCU, no [Acórdão nº 8354/2024 – 2ª Câmara](#), reafirmou que não cabe à Corte determinar, a pedido do responsável, a realização de diligências, perícias ou inspeções para obtenção de provas. O ônus probatório recai integralmente sobre a parte interessada, que deve apresentar os elementos necessários à sua defesa.

No caso analisado, a omissão no dever de prestar contas e a falta de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos por convênio foram determinantes para a rejeição das alegações de defesa e a imputação de débito e multa ao responsável.

Este entendimento visa assegurar tanto a efetividade da prestação jurisdicional quanto o direito à ampla defesa das partes envolvidas. Em contrapartida, de acordo com entendimento do STJ, a iniciativa probatória

do juiz é cabível restringindo-se às hipóteses expressamente previstas em lei ou quando se mostrar indispensável à resolução da controvérsia.

A orientação do STJ equilibra a discricionariedade judicial com as garantias processuais das partes, permitindo ao magistrado determinar ou indeferir a produção probatória, desde que sua decisão seja devidamente fundamentada e observe os princípios constitucionais do processo. Este entendimento visa assegurar tanto a efetividade da prestação jurisdicional quanto o direito à ampla defesa das partes envolvidas. A diretriz jurisprudencial consolida-se como importante marco ao preservar simultaneamente a efetividade da prestação jurisdicional e o direito à ampla defesa dos litigantes¹.

1. “Há cerceamento de defesa quando o juiz indefere a realização de prova oral e pericial, requeridas oportuna e justificadamente pela parte autora, com o fito de comprovar suas alegações, e o pedido é julgado improcedente por falta de provas”. AgRg no REsp 1.415.970/MT, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 7/8/2014, DJe 15/8/2014

Aposentadoria

Revisão de aposentadoria com base em novos fundamentos jurisprudenciais

O TCU, por meio do [Acórdão nº 10390/2024 – 1ª Câmara](#), acolheu embargos declaratórios mesmo sem identificar vícios formais tradicionais (omissão, contradição ou obscuridade), fundamentando-se na evolução do entendimento jurisprudencial.

A decisão privilegiou os princípios da verdade material, do formalismo moderado e da economia processual, atribuindo

excepcionalmente efeitos modificativos aos embargos.

A deliberação representa uma evolução no direito processual administrativo, ao possibilitar a modificação do mérito decisório em face de alterações jurisprudenciais, mesmo na ausência de vícios formais, em prol da segurança jurídica.



Processual

Terceiro pode atuar como parte interessada em processos administrativos quando decisão do TCU puder afetar sua situação jurídica

O TCU reafirmou, por meio do [Acórdão nº 206/2025 – Plenário](#), que terceiros instados a se manifestar sobre fatos que possam levar à desconstituição de ato administrativo ou alteração de contrato em seu desfavor adquirem a condição de parte interessada no processo. Isso porque, nessa situação, a razão para intervir no processo decorre não da formulação do pedido de ingresso nos autos, mas sim da possibilidade de a decisão do TCU afetar a situação jurídica do terceiro. O entendimento segue precedentes como o [Acórdão nº 1.893/2017-Plenário](#) e o [Acórdão nº 834/2015-Plenário](#).

No caso concreto, um consórcio foi declarado vencedor de um certame licitatório e teve o resultado homologado em seu favor.

Posteriormente, o TCU anulou a inabilitação de outro concorrente, alterando os atos administrativos favoráveis ao consórcio. Diante desse cenário, a Corte reconheceu o direito do consórcio de atuar como parte no processo do concorrente, permitindo-lhe apresentar documentos, requerimentos e realizar sustentação oral.

A decisão reforça a necessidade de assegurar ampla defesa e contraditório a todos aqueles cujos direitos possam ser diretamente impactados por deliberações do TCU, consolidando o entendimento de que o interesse recursal decorre da efetiva possibilidade de alteração da situação jurídica da parte no processo.

Alcance da prescrição

O TCU estabeleceu, por meio do [Acórdão nº 221/2025 – Plenário](#), que notificações, oitivas, citações e audiências só interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte em relação ao

destinatário efetivamente cientificado. A decisão reforça que a interrupção do prazo prescricional só ocorre no momento da ciência do responsável, conforme o art. 5º, § 5º, da Resolução TCU nº 344/2022.

No caso sob exame, que trata da omissão no dever de prestar contas, o TCU determinou que o prazo da contagem do prazo prescricional se inicia na data em que as contas deveriam ter sido prestadas, considerando o primeiro dia útil após o vencimento do prazo estabelecido no contrato.

A decisão seguiu entendimento anterior do [Acórdão nº 416/2025 – Primeira Câmara](#), que enfatiza que a prescrição deve ser contada a partir do prazo final para a prestação de contas, e não de etapas intermediárias.

Além disso, atos administrativos como prorrogação de contratos ou tentativas de rescisão não foram considerados suficientes para interromper a prescrição, pois não configuraram medidas inequívocas de apuração de irregularidades.

Esse posicionamento delimita o alcance da prescrição nos processos de controle e responsabilização de gestores em relação ao dever de prestar contas.



Telecomunicações

Em janeiro o Rolim Goulart Cardoso divulgou seu [boletim anual](#) com a retrospectiva do setor em 2024 e as perspectivas para 2025. Um dos temas em destaque no TCU são os processos de autocomposição para adaptação das outorgas das concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para regime privado com a rescisão antecipada dos contratos de concessão, prevista para 31 de dezembro.

Em 2024, a Oi encerrou seu processo de solução consensual junto à Anatel perante a SECEX/ Consenso, órgão de mediação e solução consensual do TCU, já tendo rescindido seu Contrato de Concessão e celebrado o Termo Único de Autorização de Serviços. A Telefônica Brasil também já teve o seu Termo de Autocomposição aprovado pelo

TCU. O processo de autocomposição da Algar Telecom, recentemente admitido pela SECEX-Consenso, segue em curso.

Quanto ao tema, há, no TCU, um [painel de solução consensual](#) que pode ser acompanhado, refletindo o avanço das tratativas dessas e de outras soluções consensuais no âmbito do tribunal. Trata-se de um importante mecanismo de mediação e consensualidade, para encerramento de controvérsias e discussões setoriais, eliminando riscos e inseguranças jurídicas para as partes envolvidas e que foi introduzido, no âmbito do Tribunal, pela Instrução Normativa (IN) TCU nº 91/2022, que também disciplina os procedimentos para o tratamento das solicitações de solução consensual.

Rodovias

Concessão da rodovia BR-163/MS: primeiro processo competitivo para concessões repactuadas

No dia 30 de janeiro, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) aprovou a publicação do primeiro edital de processo competitivo para concessão, que foi repactuada no âmbito da Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do TCU.

O leilão visa selecionar um novo operador para a concessão da rodovia BR-163/MS. Neste leilão, a concessionária atualmente em operação e outras que se habilitarem poderão disputar o novo contrato de concessão repactuado. O certame está programado

para ocorrer em 22 de maio, às 14h, na sede da B3, em São Paulo.

O critério de julgamento do leilão será o maior deságio na Tarifa Básica de Pedágio. Se ao menos um licitante apresentar uma proposta válida, o leilão incluirá a fase de disputa em viva-voz, na qual a atual operadora já estará previamente habilitada a participar. Caso nenhuma outra empresa se interesse pela disputa, a atual concessionária será declarada vencedora e permanecerá na operação da rodovia.

Energia

Ações e atividades de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação da GEE na agropecuária

Em 6 de novembro, foi emitido o [Acórdão nº 2.379/2024 - Plenário](#), referente ao processo nº 033.495/2023-8, que tratou de análise das políticas públicas voltadas para a adaptação às mudanças climáticas e à mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no setor agropecuário.

A auditoria operacional examinou o planejamento, a implementação e o monitoramento do **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)** e do **Plano ABC+**, com o objetivo de identificar seu alinhamento com a **Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)** e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na UNFCCC, em especial, no Acordo de Paris.

Vale destacar que o **PNA** visa gerir e reduzir riscos climáticos, por meio da adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura aos efeitos das mudanças climáticas. Por sua vez, **Plano ABC+** consiste na agenda nacional brasileira (2020-2030) para mudanças climáticas no setor agrícola, cujos eixos fundamentais consistem na adaptação, mitigação, abordagem integrada da paisagem e na adoção de práticas conservacionistas.

A análise de compatibilidade, por assim dizer, do ABC+, PNA e PNMC, vem na tônica adotada pelo TCU, no sentido de conferir importância a um planejamento estratégico, por meio de instituições com atuação

coordenada, e de definição e avaliação de metas e resultados fundamentadas em cenários futuros, tudo para que se possa fortalecer a resiliência do setor agrícola. Sem essas diretrizes, a avaliação da Corte é de que o setor permanecerá exposto a riscos climáticos, com potenciais impactos severos na produção e na economia local, especialmente em regiões vulneráveis ao aumento da frequência de eventos climáticos extremos, como ocorre com relação ao estado do Rio Grande do Sul.

Com esse enfoque, o TCU identificou falhas significativas no PNA e no Plano ABC+: a estratégia agrícola do PNA (ciclo 2016-2020) não atingiu suas metas. Apontaram-se como falhas: a ausência de estratégia de longo prazo, ausência de sistemas de monitoramento e insuficiência de metas, não criação de centros de inteligência climática, baixa institucionalização no Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e ineficiente articulação interministerial. Além disso, a Corte destacou que o PNA não foi atualizado após 2020, enquanto o Plano ABC+ apresenta uma visão restrita, com preocupações limitadas ao âmbito das propriedades rurais, desse modo, portanto, sem uma abordagem abrangente para a adaptação do setor como um todo.

Além disso, a ausência de linhas de base consistentes e sistemas operacionais como o **Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (SIN-ABC)** dificulta o monitoramento das ações e, ao final, a identificação de progresso. De maneira bastante similar com as observações destinadas aos demais itens avaliados, de acordo com o TCU os atrasos na implementação do SIN-ABC expõem deficiências severas na governança pública.

A inexistência de uma ferramenta plenamente funcional que permita o acompanhamento das ações, conseqüentemente impede a mensuração eficiente dos resultados (transparência e confiabilidade dos dados), o que ao fim enfraquece uma estratégia nacional de adaptação climática e a transição para uma agricultura de baixa emissão de carbono, de tal forma que com isso fomenta os estímulos de adaptação de um dos segmentos de maior relevância nacional às exigências internacionais de sustentabilidade. Além disso, outro objetivo geral se vê em risco, que é o de favorecer a adaptação da produção ao clima.

Em declaração de voto, o Min. João Augusto Ribeiro Nardes, destacou que a padronização de métodos de monitoramento “facilitaria a avaliação dos resultados e permitiria ajustes mais eficazes nas políticas de adaptação”, garantindo maior precisão e segurança nas análises.

Para corrigir os problemas identificados, além de algumas orientações, o ministro relator, Benjamin Zymler, determinou ao MAPA e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o estabelecimento de uma estratégia nacional articulada; a operacionalização de estruturas de governança, como a Comissão Executiva Nacional do Plano ABC+ (CENABC) e o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CTABC), dentro de 60 dias; e, por sua vez, por prazo de 180 dias, operacionalize o SIN-ABC, consolide e sistematize os resultados da execução do Plano Setorial de Adaptação às Mudanças Climáticas e Emissão de Baixo Carbono na Agricultura (Plano ABC+).



■ Avaliação das políticas públicas de transição energética

Em 27 de novembro, foi emitido o [Acórdão nº 2.470/2024 - Plenário](#), referente ao processo nº TC 020.606/2023-0. Os autos tratam de auditoria sobre as políticas públicas voltadas à transição da matriz energética brasileira rumo a uma estrutura de baixo carbono. O objetivo da análise foi avaliar o nível de maturidade dessas políticas, considerando dimensões estratégicas e a coerência entre as intervenções governamentais. O relatório aborda a transição energética brasileira sob quatro perspectivas principais:

- (i) institucionalização e governança**, avaliando estruturas governamentais, legislações e instrumentos de planejamento;
- (ii) financiamento**, com foco nos recursos disponíveis, tanto públicos quanto privados e internacionais;
- (iii) ações federais sobre temas cruciais**, analisando áreas como biocombustíveis, hidrogênio de baixa emissão, energia nuclear e precificação de carbono; e
- (iv) transição justa e inclusiva**, que discute a distribuição equitativa dos benefícios e ônus da transição, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e combatendo a pobreza energética.

Embora tenham sido reconhecidos avanços recentes, como a instituição da Política Nacional de Transição Energética (PNTE) em

2024, o TCU destacou ser necessário superar a falta de uma governança integrada, conciliar as políticas e definir os objetivos e metas. No acórdão, reforçou-se a importância de superar essas lacunas para garantir que a transição beneficie toda a sociedade, de forma equilibrada.

Diante disso, os ministros do TCU determinaram ao Ministério de Minas e Energia (MME) que, em até 180 dias, elabore um plano de ações detalhando atividades e cronogramas, com vistas à elaboração de estudo técnico que sustente a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico.

O plano de ações, a ser apresentado pelo MME, deverá trazer objetivos com parâmetros mensuráveis, por meio de indicadores objetivos e quantificáveis, além da Instituição de estruturas de monitoramento, que devem ser definidos em articulação com outros ministérios.

Além disso, o TCU orientou deão MME que:

- (i) revise a estratégia de financiamento da transição energética**, de forma a corrigir o subaproveitamento da renda petrolífera, o desequilíbrio entre investimentos fósseis e renováveis e distorções na matriz de subsídios;
- (ii) diagnostique os objetivos da justiça energética no Brasil**, com indicadores e metas que acompanhem o progresso das políticas

públicas, especialmente aquelas voltadas às populações vulneráveis; e

(iii) promova avaliações regulares de temas cruciais para a transição energética, tais como biocombustíveis, eficiência energética, hidrogênio de baixa emissão, minerais críticos, precificação de carbono e renováveis no Sistema Elétrico Brasileiro (SEB). Por meio dessas avaliações, a Corte espera que seja possível identificar oportunidades de melhorias nas políticas existentes ou mesmo a criação de novas iniciativas, que por sua vez possam fomentar tecnologias inovadoras.

Por fim, o TCU ainda determinou a cientificação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima acerca da necessidade de integrar os planos setoriais de mitigação climática ao Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) e de monitorar as determinações e recomendações do Acórdão.

Ao longo do processo, as auditorias especializadas (AudPetróleo e AudEnergia) e o ministro relator, Walton Alencar Rodrigues, ressaltaram a importância estratégica da transição energética para o futuro do Brasil. Destacaram, ainda, a necessidade de uma abordagem integrada, que concilie o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos naturais, nesse sentido tratando da destinação de energias fósseis e inserção das renováveis, com o objetivo de reindustrializar o país em bases verdes. Além disso, especialmente em seu voto, o ministro enfatizou que o pleno aproveitamento das oportunidades dessa transição exige estratégias bem definidas, capazes de equilibrar sustentabilidade com inclusão social, garantindo que os benefícios reverberem por toda a sociedade.



■ Plenário do STF reafirma limites às prerrogativas de auditores em Tribunais de Contas estaduais

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº [6.054/AL](#), o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por unanimidade, que é constitucional a norma do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL) que impede auditores de votar nas eleições internas para cargos diretivos, mesmo quando estão substituindo conselheiros titulares.

A decisão considerou que o art. 73, § 4º, da Constituição Federal/88 garante aos auditores, no exercício da substituição, as mesmas garantias e impedimentos aplicáveis aos conselheiros titulares. Contudo, o STF destacou que essas garantias e impedimentos não abrangem prerrogativas como o direito ao voto para a composição da direção do Tribunal.

O Plenário, acompanhando o voto do relator, concluiu que os arts. 22, II, e 25, § 1º do Regimento Interno do TCE/AL não violam os arts. 73 e 75 da Constituição Federal/88. A Corte destacou que o ato de votar em

eleições internas não se configura como uma garantia ou um impedimento protegido constitucionalmente, mas sim como uma prerrogativa exclusiva dos conselheiros efetivos.

Com base nesse entendimento, o STF conheceu parcialmente a ação e julgou-a improcedente, mantendo a validade do regimento que veda a participação dos auditores na escolha dos cargos de presidente, vice-presidente e corregedor do Tribunal de Contas estadual.

Essa decisão reforça o entendimento já consolidado no TCU² de que, embora auditores desempenhem funções judicantes ao substituir conselheiros titulares, suas prerrogativas e direitos não se estendem integralmente àqueles assegurados aos membros efetivos da Corte de Contas.

² Art. 24, § 5º do Regimento Interno do TCU fixa que “[s]omente os ministros, ainda que no gozo de licença, férias ou outro afastamento legal, podem participar da eleição”.

■ STF: é constitucional o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo pelo poder legislativo, mesmo sem parecer prévio da Corte de Contas Estadual

O STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF 366/AL](#), confirmou a constitucionalidade dos decretos legislativos que aprovaram as contas anuais do chefe do Poder Executivo, mesmo após o descumprimento do prazo estipulado para a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas. A decisão, unânime, estabeleceu que a inércia do Tribunal em emitir o parecer dentro do período de 60 dias não impede que o Poder Legislativo exerça sua competência de julgar as contas do Executivo, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 (art. 71, I).

O STF reafirmou que, embora o parecer prévio do Tribunal de Contas seja fundamental para subsidiar a apreciação das contas pelo

Poder Legislativo, a ultrapassagem do prazo de 60 dias não pode obstruir a atuação do Legislativo. O julgamento do Supremo destacou que o parecer do Tribunal de Contas, embora técnico, possui uma função meramente auxiliar no processo, não sendo essencial para que o Legislativo exerça sua função constitucional de aprovar ou rejeitar as contas do governador.

Com essa decisão, o STF garante que a competência do Poder Legislativo, prevista pela Constituição, não pode ser comprometida por eventual inação do Tribunal de Contas, preservando o equilíbrio entre os Poderes e o sistema de freios e contrapesos inerentes à separação dos Poderes.

■ STF declara inconstitucional julgamento de conselheiros de tribunal de contas por legislativo estadual

O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do estado do Rio de Janeiro (§§ 6º e 7º do art. 128, com a redação atribuída pela Emenda nº 40/2009, renumerados pela Emenda nº 53/2012), que atribuíam ao legislativo estadual o poder de julgar infrações administrativas cometidas por conselheiros de tribunais de contas e aplicar sanções, como o afastamento do cargo.

A decisão, tomada na Ação Direta de Inconstitucionalidade [\(ADI\) 4.190/RJ](#), concluiu que a tipificação de crimes de responsabilidade e o estabelecimento de regras relativas a seu processamento e julgamento, em relação aos conselheiros do Tribunal de Contas, usurpam a competência privativa da União

para legislar sobre direito penal e processual (CF/1988, art. 22, I) e devem ser regulados em lei nacional especial (CF/1988, art. 85). Além disso, a previsão que submete os conselheiros da Corte de Contas Estadual ao julgamento da Assembleia Legislativa afrontam a competência do STJ para julgá-los quanto às hipóteses de crimes de responsabilidade (CF/1988, art. 105, I, “a”).

A decisão também destacou a garantia de vitaliciedade dos conselheiros, prevista pela Constituição Federal, que impede a perda do cargo sem decisão judicial transitada em julgado, assegurada pelo modelo federal extensível aos Tribunais de Contas dos Estados-membros (CF/1988, arts. 73, § 3º, e 95, I, c/c art. 75).

O dispositivo impugnado previa que infrações administrativas, como omissões ou atos incompatíveis com a dignidade do cargo, fossem julgadas pelo Legislativo estadual, com um rito processual específico,

que incluía a aprovação de deputados para a instauração do processo e a possibilidade de afastamento do cargo, mesmo em casos de infrações tentadas.

■ Decreto reforça programas de integridade nas contratações públicas

O [Decreto nº 12.304, de 9 de dezembro de 2024](#), regulamenta o art. 25, § 4º, o art. 60, caput, inciso IV, e o art. 163, parágrafo único da Lei de Licitações e Contratos ([Lei nº 14.133/2021](#)), fortalecendo a ética e a transparência, assim como os programas de integridade nas contratações públicas, alinhando as empresas com padrões de integridade exigidos pelo governo.

Conforme dispõe o art. 1º, o Decreto regulamenta, no âmbito dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade, exigindo que empresas contratadas implementem, entre outros, códigos de condutas, auditorias internas

e políticas anticorrupção (art. 2º). A avaliação dos programas considera a estrutura da empresa, os riscos envolvidos e a formação contínua de seus funcionários (art. 3º).

A comprovação da implementação do programa de integridade é obrigatória para empresas que participam de licitações de grande vulto ou buscam reabilitação após sanções pela prática das infrações previstas no art. 155, caput, incisos VIII e XII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. A Controladoria-Geral da União (CGU) será responsável pela supervisão e avaliação desses programas (art. 9º), com poder de aplicar medidas corretivas em caso de não conformidade (art. 16 e art. 17).

■ TCU publica nova instrução normativa sobre processos de tomada de contas especial

O TCU aprovou, na sessão plenária de 27 de novembro, a nova [Instrução Normativa \(IN\) TCU nº 98/2024](#) que regulamenta a instauração, organização e encaminhamento de processos de tomada de contas especial (TCE). A norma substitui a [IN nº TCU nº 71/2012](#) e foi elaborada para se adequar à [Resolução TCU nº 344/2022](#), que trata da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito da Corte de Contas.

Entre os destaques estão:

■ [Atualização do valor mínimo para a instauração das Tomadas de contas especial \(TCE\)](#): Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de TCE se o valor do débito for inferior a R\$ 120 mil, bem como se o valor for inferior ao limite de R\$ 20 mil, para fins de somatório de débitos de um mesmo responsável, em consonância com o previsto na Portaria Normativa AGU 90/2023;

■ [Arquivamento por prescrição na fase interna](#): possibilidade de arquivamento



de processos ainda na fase interna, caso estejam prescritos. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União poderá integralmente imputar o dano ao erário a quem deu causa à prescrição, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa;

■ Banco de Processos Arquivados por Prescrição: Prevê a criação de um banco de dados para cadastro de processos paralisados por mais de cinco anos, salvo quando houver fiscalizações subsequentes relacionadas ao mesmo objeto; e,

■ Sistema de Prevenção à Prescrição: Um mecanismo será desenvolvido para registrar informações sobre repasses federais e notificar preventivamente os responsáveis pela prestação de contas, reduzindo o risco de prescrição.

O relator da matéria, destacou que essas alterações buscam racionalizar a gestão

administrativa, assegurando maior celeridade e eficácia aos processos. Também enfatizou que o cadastro de processos no banco de prescritos não é decisão definitiva nem vincula o TCU, que permanece com competência exclusiva para declarar a prescrição.

A nova norma estabelece que, em casos de prescrição, o TCU poderá imputar o dano integralmente ao responsável que tenha contribuído para o cenário de inação. Além disso, se forem identificados indícios de crime ou improbidade administrativa, o caso será encaminhado ao Ministério Público para as providências cabíveis.

O objetivo é aprimorar a gestão dos recursos públicos, em alinhamento com decisões judiciais recentes, como o Tema 899 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, que trata da prescrição em processos envolvendo recursos públicos.

Para detalhes completos, consulte o [Acórdão nº 2469/2024 - Plenário](#) e a nova [Instrução Normativa \(IN\) TCU nº 98/2024](#).

■ TCU divulgou a segunda edição da Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal

O TCU publicou, no início de dezembro, a [segunda edição da Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal \(LAR\)](#), um documento que identifica os principais riscos

que podem afetar a qualidade e a eficiência das políticas públicas no Brasil.

A LAR reúne 29 áreas críticas da administração pública classificadas como

de alto risco, distribuídos em seis eixos estratégicos: Social, Desenvolvimento Sustentável, Infraestrutura Comunicações e Energia, Gestão Fiscal e Governança e Gestão Organizacional. O objetivo é alertar sobre áreas vulneráveis à fraude, desperdício, má gestão e ineficácia, destacando questões como irregularidades na concessão de benefícios sociais, o aumento de obras paralisadas no país, falhas no controle do desmamentamento e riscos relacionados à segurança cibernética e à sustentabilidade fiscal.

Entre as principais recomendações do TCU, estão a revisão dos benefícios sociais

concedidos de forma indevida, a melhoria na governança de projetos de infraestrutura e a adoção de medidas para fortalecer a segurança cibernética, em resposta ao aumento de ataques no ambiente digital.

O presidente do TCU, à época, ressaltou que a publicação tem como propósito orientar os gestores públicos na implementação de ações corretivas e na melhoria da gestão dos recursos públicos, com foco em maior eficiência e transparência.

O [documento completo](#) está disponível no site oficial do Tribunal de Contas da União para consulta.

Por fim, destacamos que todos os temas foram comentados a partir de uma perspectiva ampla, sendo importante examinar eventuais reflexos específicos e práticos às atividades de cada empresa.

A equipe de Regulatório do Rolim Goulart Cardoso encontra-se à disposição para mais esclarecimentos e para auxiliá-los na discussão dos temas.

Head do Time de Regulatório



■ **Maria João Rolim**
m.j.rolim@rolim.com

Equipe Responsável



■ **Luís Gustavo**
l.miranda@rolim.com



■ **Ticiane Franco**
t.franco@rolim.com



■ **Caio Alves**
c.jose@rolim.com



■ **Ielton Piancó**
i.pianco@rolim.com



■ **Natália Araújo**
n.araujo@rolim.com



■ **Helena Yacoub**
h.yacoub@rolim.com