GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 008.508/2024-0
Natureza: Representação.
Órgãos/Entidades: Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos; Fundo de Defesa de Direitos Difusos; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Secretaria Nacional do Consumidor.
Responsáveis: Armênio Bello Schmidt (442.956.260-15); Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda (112.202.987-00); Gracivaldo José Ventura de Sousa (524.328.231-68); Eugênio de Costa Arsky (483.204.551-20); Wadih Nemer Damous Filho (548.124.457-87); Tiago Emmanuel Nunes Braga (044.814.476-05).
Representação legal: Talita Maiara Sampaio Batalha (26.348/OAB-CE), representando o Fundo de Defesa de Direitos Difusos e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Alexandre Ramagem Rodrigues.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA CUSTEADO COM RECURSOS DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS. PROJETO DE PESQUISA SOBRE DESINFORMAÇÃO DIGITAL E PROMOÇÃO DE DIREITOS DIFUSOS. ENCERRAMENTO CONSENSUAL DO AJUSTE. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE NÃO CONFIRMADA. ELEGIBILIDADE DO OBJETO ÀS FINALIDADES LEGAIS DO FUNDO. RELAÇÃO COM A NATUREZA DA INFRAÇÃO OU DO DANO AFERIDA POR ESPÉCIE DE LESÃO. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO DO AJUSTE, NA TRANSPARÊNCIA ATIVA E NO ATENDIMENTO A DILIGÊNCIA DO TRIBUNAL. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a última instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) (peça 95), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 96 e 97):

> "**I. INTRODUÇÃO e HISTÓRICO**
>
> 1. Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada em 25/4/2024 pelo então Deputado Federal Alexandre Ramagem Rodrigues, com fundamento no art. 237, inc. III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, a respeito de possíveis ilegalidades na formalização e na execução do Termo de Execução Descentralizada TED 03/2023 — SIAFI 948491 (doravante TED 03/2023), celebrado em 6/11/2023 entre o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), representado pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), e o Instituto Brasileiro de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), unidade de pesquisa vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

2. O instrumento encontra-se encerrado consensualmente desde agosto de 2025, em fase de prestação de contas final, conforme deliberação do CFDD na 288.ª Reunião Ordinária (em 28/8/2025, peça 92, p. 220).

Objeto e Valor do Instrumento

3. O TED 03/2023, formalizado nos termos do Decreto 10.426/2020, tem por objeto o '*mapeamento, coleta, análise e avaliação de informações que envolvem o uso de expedientes de desinformação, disputa digital e manipulação do debate realizado na esfera pública, visando a avaliar o impacto desses processos na agenda política do país, com repercussões à garantia de direitos de amplos setores da sociedade brasileira*', denominado internamente Projeto Baobá — Plataforma Multidisciplinar de Escuta Social Digital, Combate à Desinformação e Promoção aos Direitos Difusos (**PMESDI**).

4. O valor total pactuado foi de R$ 42.000.000,00, com vigência de 6/11/2023 a 6/11/2026, distribuídos em cronograma anual de R$ 6.000.000,00 (2023), R$ 12.000.000,00 (2024), R$ 12.000.000,00 (2025) e R$ 12.000.000,00 (2026).

5. Até o encerramento consensual, foram efetivamente descentralizados ao IBICT o montante de **R$ 18.025.490,71**, correspondentes à Fase A do projeto, conforme registros do processo administrativo.

6. O instrumento foi aprovado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) na 266.ª Reunião Ordinária, realizada em 26/10/2023 (peça 90, p. 342/343), por maioria, sendo vencido o voto-vista do Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do Ministério Público Federal, que se posicionou pelo indeferimento do projeto por entender tratar-se de desvio de finalidade do Fundo.

Das alegações e pedidos do Representante

7. A Representação foi formulada com base em reportagem do portal Núcleo, a partir da qual o Representante sustentou que o projeto canalizaria recursos do FDD para o monitoramento do debate público digital, com potencial de acompanhar ideias divergentes da posição governamental, inclusive com previsão de ações de capacitação e disseminação do conhecimento.

8. O Representante articulou as seguintes alegações, todas constantes na Petição Inicial (peça 1, p. 1-6):

(i) Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FDD: o Representante sustenta que o objeto do TED — 'mapeamento, coleta, análise e avaliação de informações que envolvem o uso de expedientes de desinformação, 'disputa digital' e manipulação do debate realizado na esfera pública' — não se enquadra nas finalidades legais do FDD, definidas pela Lei 7.347/1985 e regulamentadas pelo Decreto 1.306/1994, que limitam o Fundo à reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e outros interesses difusos e coletivos. Para o Representante, 'monitorar desinformação e o debate público digital' não se subsome a nenhuma dessas finalidades.

(ii) Direcionamento político-ideológico: o Representante alega que o projeto evidencia intenção governamental de monitorar e suprimir ideias divergentes do 'discurso oficial', utilizando-se de conceitos propositalmente vagos como 'desinformação' e 'discurso de ódio' para classificar opiniões divergentes e justificar sua vigilância. Cita a Justificativa do Plano de Trabalho PMESDI (peça 1, p. 3-4), que menciona 'ataques contra a imprensa', 'erosão do ambiente democrático' e a necessidade de 'controlar as redes sociais', como indícios de orientação ideológica.

(iii) Objeto aberto e metodologia indefinida: o Representante aponta que o TED foi aprovado sem metodologia definida, transcrevendo reportagem investigativa do veículo 'Núcleo' (de 12/04/2024) obtida via LAI, segundo a qual 'o Instituto ainda tenta descobrir como vai implementar a proposta' e havia lançado chamada pública para contratação de empresas de 'análise de sentimento' após a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

assinatura do TED.

(iv) Valor exorbitante e desproporção em relação à capacidade institucional do Ibict: o Representante ressalta que o valor do TED equivale a três vezes o orçamento anual do Ibict em 2023, o que considera desproporcional e indicativo de irregularidade.

(v) Padrão reiterado de uso do Ibict para fins de vigilância ideológica: o Representante invoca o TC 006.593/2024-0 (outra Representação de sua autoria), que questionou avença de R$ 12.000.000,00 firmada entre o Ibict e o Ministério da Saúde para monitoramento de 'narrativas antivacina'. Somados os dois ajustes, aponta um total de R$ 54.000.000,00 direcionados ao Ibict com objeto semelhante, configurando, em sua visão, um padrão sistemático de utilização da instituição para fins de monitoramento político.

(vi) Risco de contratações sem licitação via fundações de apoio: o Representante aponta que o modelo operacional do Ibict — previsto na Portaria 052/2012 — permite a execução por meio de fundações de apoio, com afastamento das normas de direito público, inclusive a dispensa do teto constitucional remuneratório, nos termos da Lei 8.958/1994. Isso possibilitaria a realização de 'vultosas contratações sem licitação' (peça 1, p. 5).

9. Ao final, requereu a concessão de medida cautelar para suspensão imediata de qualquer repasse e aplicação de valores no âmbito do TED 03/2023 e, no mérito, o impedimento definitivo de sua execução, ante o alegado direcionamento político-partidário das ações pretendidas.

Instrução Inicial — AudGovernança (peça 13, maio/2024)

10. A instrução inicial, conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação — AudGovernança, propôs o conhecimento da Representação, o indeferimento da cautelar e a realização de diligências ao CFDD e ao IBICT.

11. Em sede de análise preliminar, concluiu pela ausência dos pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora, por não haver elementos objetivos que sustentassem a alegação de monitoramento de ideias divergentes da posição governamental.

12. Não obstante, registrou insuficiência documental para verificar a existência de procedimentos e parâmetros claros para coleta, tratamento e sistematização dos dados obtidos em redes sociais digitais, bem como a definição de competências para aplicação de tais procedimentos e a existência de mecanismos de participação social, controle e transparência.

Despacho do Relator (peça 16)

13. O Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, acolheu a proposta da unidade instrutora por meio de despacho (peça 16), determinando a realização das diligências ao CFDD e ao IBICT.

Instruções e Pronunciamentos de Subunidade — AudDefesa (peças 38, 62 e 63)

14. Após a análise das respostas às diligências, o processo foi redistribuído à Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública — AudDefesa, cuja instrução subsequente ampliou significativamente o espectro das irregularidades apuradas, acrescentando novos eixos que não integravam o escopo original da peça inicial.

15. A instrução de peça 38 concluiu não haver evidências suficientes para sustentar a alegação central do Representante — monitoramento ideológico com recursos do FDD —, mas identificou dúvida relevante quanto à aderência do objeto às finalidades do Fundo, em especial à luz das ações previstas no Eixo Temático 'Outros Direitos Difusos e Coletivos', e propôs a realização de **oitiva do CFDD e do IBICT**.

16. A instrução de peça 62, após analisar as respostas às oitivas, concluiu que o objeto do TED 03/2023 não é aderente às finalidades do FDD, por não visar à reparação especificamente relacionada com a natureza da infração ou do dano causado, contrariando o disposto no art. 13 da Lei 7.347/1985, no art. 1º, §§ 1º e 3º, da Lei 9.008/1995 e no art. 7º do Decreto 1.306/1994.

17. Identificou, ademais, falha de transparência na condução dos projetos financiados pelo FDD, ante a ausência de divulgação de fácil acesso ao cidadão acerca do andamento físico-financeiro dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

projetos.

18. Com base nessas conclusões, a instrução de peça 62 propôs dar ciência ao CFDD acerca das irregularidades identificadas, nos termos do art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020.

19. O pronunciamento da subunidade — peça 63 — aprofundou a análise e acrescentou três novas irregularidades identificadas:

(i) vagueza e indeterminação do objeto, dado que expressões como 'disputa digital' e 'manipulação do debate realizado na esfera pública' carecem de definição jurídica ou técnica consolidada, comprometendo a objetividade do projeto e a avaliação de sua execução;

(ii) ausência de indicadores de resultado mensuráveis no Plano de Trabalho, que elenca entregas genéricas sem metas verificáveis, linha de base ou parâmetros SMART capazes de aferir reparação ou prevenção de dano concreto, em afronta ao art. 6º, inc. II, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020; e

(iii) risco de sobreposição de objetos entre o TED 03/2023 e o TED 172/2023, ambos sob execução do IBICT, o que poderia ensejar duplicação de custos para o FDD e comprometimento da comprovação individualizada das entregas.

20. Com base nesse conjunto de achados, a subunidade reputou insuficiente a mera expedição de ciência e propôs determinação de suspensão imediata de novos repasses até o saneamento das falhas, precedida de manifestação dos gestores nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

Comentários dos Gestores e Encerramento Consensual do TED

21. Encaminhado o pronunciamento da subunidade ao CFDD e ao IBICT para comentários de gestor (Ofícios 47.275 e 47.276/2025-TCU/Seproc, de 6/11/2025), ambos responderam tempestivamente.

22. Nessa mesma data, a União, representada pela Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União — AGU, por meio de petição assinada pela Advogada da União Talita Maiara Sampaio Batalha (027.312.893-09), informou ao Tribunal ter assumido a representação extrajudicial do IBICT e do CFDD/Senacon nos presentes autos, com fundamento no art. 131, *caput*, da Constituição Federal, na Lei Complementar 73/1993 e no Decreto 12.540/2025, requerendo que todas as intimações e notificações processuais subsequentes relativas a essas partes fossem a ela dirigidas (peça 68).

23. Em razão disso, impõe-se o saneamento dos autos para que as futuras comunicações direcionadas ao IBICT e ao CFDD sejam endereçadas à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial, sediada no Ed. Sede I — Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 56, 12º Andar, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, CEP 70.070-030, e-mail CGU.DEAEX @AGU.GOV.BR.

24. Em sua resposta, o CFDD informou que, ainda no curso de 2025, o Conselho passou a registrar dificuldades relevantes na avaliação da execução do TED, notadamente o descompasso entre execução física e financeira e a ausência de informações parametrizadas nas prestações de contas apresentadas pelo IBICT.

25. Em razão disso, deliberou, na 284.ª Reunião Ordinária (24/4/2025), pela não realização de novos desembolsos no âmbito do TED, decisão adotada por unanimidade que encerrou, na prática, a continuidade financeira da avença.

26. Retomado o tema na 288.ª Reunião Ordinária (em 28/8/2025, peça 92, p. 220), o Conselho deliberou pelo encerramento consensual do ajuste, com devolução dos recursos não utilizados e apresentação de prestação de contas final pelo IBICT no prazo de trinta dias, formalizado pelo Despacho 101/2025 (peça 92, p. 221/222).

Pronunciamento de Subunidade - AudDefesa (peça 81)

27. Em razão do fato superveniente do encerramento consensual do TED 03/2023, a instrução de peça 81 reconheceu que parte das medidas anteriormente propostas — notadamente a suspensão de novos repasses e a revisão prospectiva do Plano de Trabalho — restou prejudicada, mas registrou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

que as manifestações apresentadas não afastaram as dúvidas quanto à vinculação finalística das ações às finalidades do FDD e quanto ao grau de detalhamento e verificabilidade do Plano de Trabalho.

Despacho do Relator (peça 83, 26/2/2026)

28. O Relator, por despacho de 26/2/2026, autorizou, em caráter excepcional e estritamente vinculado ao mérito da Representação, nova diligência ao CFDD para recomposição da cadeia documental e probatória relativa ao TED 03/2023, ressalvando que providências destinadas à apuração de contas subordinam-se a rito próprio, devendo ser objeto, se cabível, de Tomada de Contas Especial.

Diligência Saneadora e Resposta do CFDD (peças 84 e 85))

29. Em cumprimento ao despacho de 26/2/2026 (peça 83), foi expedido o Ofício 6.465/2026-TCU/Seproc, de 4/3/2026 (peça 84), dirigido à Presidente do CFDD, solicitando, no prazo de quinze dias, a remessa de extensa cadeia documental, compreendendo:

(i) cópia integral dos autos do processo SEI 08012.002715/2023-74;

(ii) termo de referência ou documento equivalente que demonstrasse a necessidade do chamamento de projetos que originou o TED;

(iii) análises técnicas e pareceres conclusivos sobre o projeto e o Plano de Trabalho;

(iv) cópias dos relatórios parciais de cumprimento do objeto apresentados pelo IBICT;

(v) análises técnicas que evidenciassem as dificuldades de acompanhamento do TED;

(vi) votos e manifestações dos conselheiros do CFDD na aprovação do projeto, incluindo o voto divergente do representante do MPF; e

(vii) identificação nominal dos membros do CFDD e dos ocupantes dos cargos de direção do DPPDD e das coordenações de fomento e monitoramento, com os respectivos atos de designação, para os exercícios de 2023 a 2025.

30. Em resposta, o CFDD/SENACON encaminhou, por meio do Ofício 50/2026-AECI/MJ, de 24/03/2026 (peça 86), a Informação 13/2026/DPPDD/SENACON (peça 88), acompanhada do Despacho 768/2026/GAB-SENACON (peça 87), atendendo, em parte, os pontos requeridos pela diligência.

31. De fato, o item (vii) da diligência — identificação nominal dos membros do CFDD e dos ocupantes dos cargos de direção do DPPDD e das coordenações de fomento e monitoramento, com os respectivos atos de designação —, no que diz respeito ao fornecimento dos números de CPF dos agentes públicos identificados, não foi integralmente atendido.

32. Na referida Informação 13/2026/DPPDD/SENACON (peça 88, p. 6 e p. 8), o CFDD/SENACON informou que os números de CPF dos agentes públicos arrolados não poderiam ser fornecidos ao TCU por ausência de previsão legal.

33. A análise acerca da recusa da SENACON em atender plenamente à referida diligência desta Corte encontra-se na Seção II.1.5 desta instrução.

34. O CFDD informou ainda que a adequação jurídica do objeto ao FDD foi verificada por meio da Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (peça 90, p. 286/320), aprovada por maioria na 266.ª Reunião Ordinária (peça 90, p. 342/343), sendo vencido o voto-vista do Conselheiro Lafayete Josué Petter (peça 90, p. 330/341).

35. A conformidade jurídica formal do instrumento baseou-se em Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, com lista de verificação que dispensou a emissão de parecer jurídico individualizado para o caso concreto.

36. Quanto à execução, o CFDD confirmou que o segundo relatório parcial de cumprimento do objeto, referente ao exercício de 2024, não reuniu condições de ser aprovado, nos termos da Nota

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Técnica 31/2025/DIMONC/MPCCGMPC/DPPDD (peça 91, p. 359/366), em razão de ausência de informações parametrizadas, descompasso entre execução física e financeira e complexidade dos produtos pactuados.

37. Em razão desse quadro, o CFDD deliberou, na 284.ª Reunião Ordinária (24/4/2025), pela não realização de novos desembolsos no âmbito do TED, e, na 288.ª Reunião Ordinária (em 28/8/2025, peça 92, p. 220), pelo encerramento consensual do ajuste, com devolução dos recursos não utilizados e apresentação de prestação de contas final pelo IBICT no prazo de trinta dias, formalizado pelo Despacho 101/2025 (peça 92, p. 221/222).

38. Registra-se que esta AudDefesa juntou aos autos desta Representação as peças 90 a 93, contendo a integralidade do **processo administrativo 08012.002715/2023-74**, com documentos de formalização, execução e prestação de contas do TED 03/2023, obtidas a partir de acesso concedido pela Unidade Jurisdicionada, em resposta à diligência desta AudDefesa, para subsidiar a análise de regularidade da avença encerrada.

II. EXAME TÉCNICO

39. O exame técnico da presente Representação está organizado em duas partes: Questões Preliminares e Questões de Mérito.

40. As Questões Preliminares compreendem matérias de ordem processual e jurisdicional que devem ser enfrentadas antes do exame do mérito, por condicionarem a delimitação do objeto desta instrução e o alcance do controle externo a ser exercido.

41. As Questões de Mérito, por sua vez, correspondem à análise das irregularidades identificadas no curso da instrução, relativas à formação, aprovação e execução do TED 03/2023, com base nos elementos documentais obtidos por meio das diligências, oitivas e comentários de gestores realizados ao longo do processo.

42. As seguintes questões preliminares serão examinadas nesta instrução:

(i) **competência do TCU para fiscalizar o TED 03/2023, inclusive a prestação de contas, no âmbito desta Representação**; questão foi suscitada pelo Ministro-Relator, por despacho à peça 83, que advertiu para os limites do rito da Representação em relação à apuração de contas e à eventual quantificação de dano patrimonial, matérias reservadas à Tomada de Contas Especial;

(ii) **efeitos do encerramento consensual do TED 03/2023 sobre o objeto desta Representação**: examina-se se o encerramento do ajuste produz perda de objeto da Representação, total ou parcialmente;

(iii) **possível litispendência com o TC 011.084/2025-1 (**Acórdão 2.774/**2025-TCU-Plenário)**: questão arguida pelo IBICT, em seus comentários de gestor (peça 77, p.20), sobre a existência de litispendência entre o presente processo e o TC 011.084/2025-1, ao argumento de que o Plenário do TCU teria apreciado o mesmo objeto no Acórdão 2.774/2025-P;

(iv) **alegação de impertinência do controle por ofensa à liberdade de expressão e à autonomia científica**: examina-se alegação sustentada pelo IBICT e pelo CFDD no sentido de que o exercício do controle externo sobre o TED 03/2023 configuraria ingerência ilegítima sobre a liberdade de expressão e a autonomia da pesquisa científica.

(v) **da recusa de fornecimento de CPFs ao TCU com fundamento na LGPD**: examina a recusa do Fundo de Defesa de Direitos Difusos — FDD, representado pelo Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos — DPPDD/SENACON, em fornecer os números de CPF dos agentes públicos arrolados na instrução desta Unidade Técnica, mediante diligência constante do Ofício 6.465/2026-TCU/Seproc (peça 84).

43. Superadas as questões preliminares, o exame de mérito abordará as seguintes **Questões de Mérito**, relativas a supostas irregularidades identificadas no curso da instrução:

(i) **desvio de finalidade do projeto PMESDI/TED 03/2023**: examina-se se as atividades executadas sob o TED 032023, notadamente as articulações político-institucionais com SECOM,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

STF, CNPq, CAPES, FINEP, Embaixada da China e a participação em eventos registradas no Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto referente ao exercício de 2023, guardam conformidade com o objeto pactuado na cláusula 3ª do TED, ou se configuram execução de atividades estranhas ao escopo aprovado, em violação aos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964;

(ii) **aprovação irregular do projeto PMESDI/TED 03/2023, em razão de ausência de nexo de especificidade:** examina-se se o Plano de Trabalho (Projeto PMESDI) demonstra a relação de pertinência específica entre a natureza das infrações que originaram os recursos vertidos ao FDD e o objeto do TED 03/2023, conforme exigido pelo art. 13 da Lei 7.347/1985, pelo art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994 — o denominado princípio da reparação *in natura* ou por equivalência;

(iii) **inadequação qualitativa do Plano de Trabalho aos requisitos do Decreto 10.426/2020: e**xamina-se se o Plano de Trabalho apresenta indicadores verificáveis de desempenho, linha de base mensurável, metas de resultado com critérios objetivos de aceitação dos produtos e marcos contratuais mensuráveis, conforme os arts. 6.º, II, 8.º e 23 do Decreto 10.426/2020;

(iv) **irregularidades na cadeia de aprovação do TED pelo CFDD: e**xamina-se a regularidade dos atos que compõem o fluxo decisório de seleção e aprovação do projeto PMESDI pelo CFDD, incluindo a suficiência da Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (peça 90, p. 286/320), o modelo de conformidade adotado (Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, com dispensa de parecer jurídico individualizado) e a regularidade formal da deliberação na 266.ª Reunião Ordinária (peça 90, p. 342/343), à luz do marco normativo aplicável;

(v) **irregularidades na execução e no acompanhamento do 1.º exercício do TED 03/2023**: examina-se se as atividades registradas pelo IBICT no Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) referente ao exercício de 2023 guardam conformidade com o objeto pactuado do TED 03/2023, e se o Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 referente ao exercício de 2023, elaborado pelo DPPDD/Senacon, atendeu às exigências de supervisão da execução previstas no art. 17, *caput*, do Decreto 10.426/2020, diante da execução física e financeira nula registrada no primeiro período de vigência.

(vi) **omissão no dever de instauração de tomada de contas especial**: examina-se a omissão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD, na qualidade de unidade descentralizadora do TED 03/2023, representado pelo Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos - DPPDD/SENACON, no dever de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE após o esgotamento das providências administrativas internas para obtenção da comprovação da aplicação regular dos recursos descentralizados ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT.

(vii) **insuficiência de transparência ativa na execução do TED 03/2023**: examina-se se o modelo de divulgação adotado pelo FDD para o acompanhamento físico-financeiro de projetos financiados pelo Fundo atende aos requisitos de transparência ativa, com acesso facilitado ao cidadão, conforme o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88) e a Lei de Acesso à Informação (art. 3.º, II, da Lei 12.527/2011).

(viii) **sobreposição de objetos com o TED 172/2023 (IBICT/MS — Painel DNA)**: examina-se a existência de sobreposição material de objetos entre o TED 03/2023, celebrado entre o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) - por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP/SENACON) - e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/MCTI), e o TED 172/2023, celebrado entre o Ministério da Saúde (SVSA/MS) e o mesmo IBICT/MCTI.

II.1 -. Análise das Questões Preliminares

II.1.1 -. Da competência do TCU para fiscalizar o TED 03/2023, inclusive a prestação de contas, no âmbito desta Representação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

44. O Ministro Relator Jhonatan de Jesus suscitou, no despacho à peça 83, objeção processual de natureza preliminar ao escopo da instrução, no sentido de que a apuração da regularidade da execução e das contas do TED, tal como proposta pela AudDefesa, seria matéria própria de processo de contas ou de Tomada de Contas Especial, não devendo a Representação ser convertida em instrumento de acompanhamento de contas. Em suas palavras: 'Providências destinadas a apurar a regularidade das contas (…) devem observar rito próprio, sendo, em regra, matéria estranha aos processos de representação.' A questão deve ser enfrentada antes do mérito, pois delimita o objeto processual desta instrução.

45. O processo de **Prestação de Contas** (PC) — tanto na modalidade de Tomada de Contas quanto de Prestação de Contas ordinária — é reservado à apuração das contas anuais de órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCU, com a constituição de processo específico por unidade gestora, nos termos da IN-TCU 63/2010.

46. Os responsáveis pela aplicação de recursos repassados mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres — como o TED 3/2023 — estão sujeitos à jurisdição do TCU pelo art. 5º, VII da LOTCU e art. 71, VI, da CF, mas a apuração da regularidade da aplicação desses recursos não se dá por processo de PC ordinário, e sim por meio de processo de Representação, que é o instrumento processual adequado para apurar irregularidades nessa hipótese.

47. A jurisprudência do TCU (e.g. Acórdão 2.196/2019-Plenário, rel. Min Ana Arraes), em consonância com a IN TCU 84/2020, tem sinalizado que as tomadas e prestações de contas anuais concentram-se, em regra, na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil global das unidades jurisdicionadas, ao passo que irregularidades na execução e na prestação de contas de convênios, contratos de repasse, TEDs e instrumentos congêneres tendem a ser apuradas em processos próprios, especialmente quando materialmente relevantes ou causadoras de dano ao erário.

48. Ainda, as ocorrências de irregularidades em instrumentos de descentralização com repercussão patrimonial acima de determinado limite devem ser objeto de Tomada de Contas Especial — processo com rito próprio, instaurado pela unidade responsável pela descentralização após o esgotamento das providências administrativas internas, nos termos do art. 8º da LOTCU e do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 98/2024, para julgamento por este Tribunal de Contas.

49. A **Representação**, por sua vez, constitui o instrumento processual adequado para o exercício da fiscalização pelo TCU acerca de atos ou fatos de que tome conhecimento, por denúncia ou de ofício, sobre possíveis ilegalidades na formação e na execução de instrumentos de descentralização de recursos federais, sem que se esteja, para tanto, no âmbito de um processo de contas.

50. O fundamento jurídico da Representação decorre do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (Resolução-TCU 315/2020), combinado com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e tem como finalidade precípua permitir ao Tribunal proferir juízo de mérito sobre a licitude dos atos questionados, com resposta tempestiva e proporcional ao risco e à relevância da matéria.

51. Diferentemente do processo de Tomada de Contas Especial, a Representação não se presta à apuração de danos patrimoniais nem à quantificação de débito, matérias que lhe são estranhas e que demandam rito próprio, conforme reconhecido pelo Relator destes autos.

52. Este Tribunal é competente para conhecer desta Representação e exercer o controle externo sobre o TED 03/2023 porquanto:

(i) os recursos descentralizados têm natureza federal e compõem o Orçamento Fiscal da União;

(ii) os responsáveis pela gestão do FDD, da SENACON e do IBICT estão sujeitos à jurisdição do TCU;

(iii) o processo de Representação é o instrumento processual adequado, nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU (Resolução-TCU 315/2020), para examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados na formação e na execução do ajuste; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(iv) a admissibilidade da Representação já foi ratificada pelo despacho de peça 16 dos autos.

53. Ressalte-se que o controle a ser exercido nesta Representação é delimitado pela questão de legalidade do ato de formação, aprovação e execução do TED, **não se confundindo com o julgamento de contas do instrumento**.

54. Porém, na hipótese de se constatar na instrução da Representação a ocorrência de irregularidades na execução com repercussão patrimonial — inclusive eventual dever de ressarcimento decorrente de comprovada má aplicação dos R$ 18.025.490,71 efetivamente descentralizados ao IBICT—, a própria Representação poderá ser convertida em Tomada de Contas Especial, **nos mesmos autos**, devendo a instrução apurar fatos, quantificar dano e identificar responsáveis em montante superior ao limite de materialidade vigente (R$ 120.000,00, nos termos do art. 6.º, inciso I, da IN-TCU 98/2024), previamente à proposta de conversão em TCE. Abaixo desse limite, a instauração de TCE é dispensada, sem prejuízo de outros encaminhamentos cabíveis.

55. Por outro lado, a prestação de contas final do TED, a ser apresentada pelo IBICT, observará rito próprio perante o CFDD/Senacon, sendo que eventuais irregularidades dela decorrentes poderão ensejar, se for o caso, a instauração de TCE pelo próprio órgão concedente.

56. Ainda, caso a instrução da Unidade Técnica identifique matéria relevante que extrapole o objeto delimitado da Representação em curso, a Unidade Técnica possui competência para **autuar de ofício nova Representação**, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e da Resolução-TCU 259/2014. Essa prerrogativa confere à Unidade Técnica autonomia para não ampliar indevidamente o objeto do processo em curso, preservando a coerência do rito processual, sem renunciar ao controle externo sobre fatos conexos que se revelarem durante a instrução.

57. Afasta-se, portanto, qualquer dúvida sobre a aptidão desta Representação para examinar os atos relativos ao TED 03/2023. O objeto do controle — a legalidade da formação, aprovação e execução do instrumento — é matéria própria e típica da Representação prevista no art. 237, inciso III, do RITCU, independentemente do encerramento do ajuste e da pendência de prestação de contas.

II.1.2 -. Dos efeitos do encerramento consensual do TED 03/2023 sobre o objeto desta Representação

58. Por outro lado, o encerramento consensual do TED 03/2023 — aprovado por unanimidade na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD, em 28/8/2025 (peça 92, p. 220), formalizado pelo Despacho 101/2025 (peça 92, p. 221/222) — impede novos repasses financeiros, mas **não apaga os atos já praticados** nem extingue a competência do TCU para apreciá-los.

59. De fato, a extinção do objeto de medidas de caráter prospectivo (suspensão de repasses, revisão do Plano de Trabalho) não opera perda de objeto quanto ao exame de regularidade dos atos de seleção, aprovação e execução do instrumento.

60. Como reconhecido por esta Unidade Técnica (peça 81) e pelo Ministro Relator no Despacho de 26/2/2026 (peça 83): 'a perda de objeto dos encaminhamentos voltados à suspensão cautelar de repasses e correção material prospectiva da avença, por ausência de utilidade prática', não impede a 'continuidade da análise de regularidade das etapas realizadas', especificamente no que concerne ao 'planejamento, aprovação e execução do TED 003/2023 quanto aos aspectos de regularidade, legitimidade e economicidade'.

II.1.3 -. Da possível litispendência com o TC 011.084/2025-1

61. O processo TC 011.084/2025-1, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, trata de representação formulada pelo **Dep. Fed. Ubiratan Sanderson** com base em reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada em 8/6/2025, sobre o projeto Rede Minerva do IBICT.

62. As alegações do representante versavam sobre:

(i) ausência de transparência nos produtos gerados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(ii) conteúdo superficial dos relatórios;

(iii) autoconcessão de bolsa ao Diretor do IBICT (R$ 7.000/mês para 16h mensais);

(iv) contratação de ex-integrante da Secom sem curso superior; e

(v) viagem de pesquisador a Cuba sem retorno técnico claro.

63. Após oitiva do IBICT, da Fundep e da AGU, a Unidade Técnica (AudGestãoInovação) concluiu que as justificativas apresentadas **afastaram os indícios de irregularidade em quase todos os pontos**, tendo sido sanada, inclusive, a única inconsistência remanescente — relativa à carga horária da bolsa do Diretor.

64. O Plenário, por unanimidade, conheceu da representação e, no mérito, considerou-a **improcedente**, determinando o arquivamento do processo, nos termos do Acórdão 2.774/2025-TCU-Plenário.

65. Suscitada a manifestar comentários sobre as propostas de determinação contida no Pronunciamento de Subunidade à peça 63, o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), apresentou a arguição de litispendência (peça 77, p. 20) com o referido TC 011.084/2025-1, quando asseverou que este Tribunal já analisara o mesmo objeto (TED 03/2023) naquele processo, tendo concluído expressamente pela improcedência da demanda e regularidade da execução, conforme o Acórdão 2.774/2025-TCU-Plenário.

66. Entretanto, tal arguição não se sustenta diante da comparação objetiva dos objetos dos dois processos. De fato, o próprio Acórdão 2.774/2025-Plenário, em sua instrução técnica, **reconheceu expressamente** que os pontos tratados no TC 008.508/2024-0 não foram aprofundados no TC 011.084/2025-1, consignando: *'há outros dois processos em andamento no Tribunal que abordam pontos da Rede Minerva não aprofundados no presente processo: a) TC 008.508/2024-0: (...) a aderência do projeto às finalidades do FDD permanece em análise'*. (peça 59, item 16, do TC 011.084/2025-1).

67. Portanto, a improcedência declarada no Acórdão 2.774/2025-Plenário refere-se exclusivamente às irregularidades de **gestão operacional** apontadas pelo Dep. Ubiratan Sanderson (transparência, qualidade dos relatórios, carga horária de bolsas, perfil de contratados e viagem a Cuba). O objeto do TC 008.508/2024-0, por sua vez, centra-se na **legalidade finalística do TED 03/2023**, especificamente no nexo de especificidade exigido entre as ações financiadas e a natureza do dano difuso a ser reparado — questão que, conforme reconhecido pelo próprio Acórdão 2.774/2025-Plenário, permanecia em aberto e em análise neste Tribunal.

68. Para que se configure litispendência no controle externo, exige-se identidade de partes, causa de pedir e pedido, nos termos do art. 337, VI c/c art. 485, V, do CPC/2015. No caso concreto, tem-se:

(i) Representantes distintos: Dep. Alexandre Ramagem (TC 008.508/2024-0, autuado em 25/4/2024) versus Dep. Ubiratan Sanderson (TC 011.084/2025-1, autuado em 2025);

(ii) Causas de pedir distintas: desvio de finalidade e ausência de nexo finalístico com o FDD (TC 008.508/2024-0) versus má gestão operacional e falta de transparência (TC 011.084/2025-1);

(iii) Pedidos distintos: no TC 008.508/2024-0, questionou-se a regularidade da formação e aderência finalística do TED ao FDD; no TC 011.084/2025-1, questionou-se a *execução* do projeto Rede Minerva, que inclui recursos de fontes diversas (FDD e Ministério da Saúde).

69. Ademais, a conclusão pela improcedência no TC 011.084/2025-1 não produz coisa julgada administrativa com aptidão para vincular o juízo de mérito nestes autos. A deliberação de mérito em Representação tem eficácia limitada ao seu objeto e ao conjunto probatório disponível ao tempo da decisão.

70. A própria instrução técnica da AudDefesa, acolhida pelo Ministro-Relator em seu despacho de 26/2/2026, registrou textualmente: *'verifica-se que o teor do conteúdo atinente à presente representação não foi considerado quando da emissão de posição técnica pelo TCU, no*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Acórdão 2.774/2025-TCU-Plenário' e, por essa razão, concluiu que não há litispendência, mantendo-se o regular seguimento do presente processo.

II.1.4 -. Da alegação de impertinência do controle por ofensa à liberdade de expressão e à autonomia científica

71. O IBICT e o CFDD sustentam, em síntese, que o exercício do controle externo sobre o TED 03/2023 configuraria ingerência ilegítima sobre a liberdade de expressão e sobre a autonomia da pesquisa científica, uma vez que o projeto PMESDI constituiria iniciativa acadêmica voltada ao estudo da desinformação como ameaça a direitos difusos, amparada em recomendações de organismos internacionais como a ONU, a Unesco e o Fórum Econômico Mundial.

72. Subsidiariamente, argumentam que a fiscalização do conteúdo das pesquisas custeadas com recursos públicos implicaria, na prática, censura prévia vedada pelo art. 220, § 2º, da Constituição Federal de 1988, e que a autonomia universitária e científica protegida pelo art. 207 da CF/88 operaria como barreira ao escrutínio desta Corte de Contas.

73. A alegação não prospera, por razões jurídicas e fáticas que se expõem a seguir.

74. O controle externo exercido pelo TCU nos presentes autos não recai sobre o mérito das escolhas acadêmicas realizadas pelos pesquisadores do IBICT, tampouco sobre a validade epistemológica das teses desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho 2 (GT2) acerca de desinformação, integridade da informação e regulação de plataformas.

75. O objeto da fiscalização é estritamente jurídico-financeiro: a verificação da conformidade entre o objeto do TED 03/2023 — mapeamento, coleta, análise e avaliação de expedientes de desinformação na esfera pública — e a finalidade legalmente atribuída ao FDD pela Lei 7.347/1985 e pelo Decreto 1.306/1994, consistente na reparação de danos causados a direitos difusos específicos.

76. Essa distinção é fundamental, pois questionar se um projeto que envolve a aplicação de R$ 42 milhões de recursos públicos do FDD apresenta o nexo de especificidade exigido pelo art. 7º do Decreto 1.306/1994 entre o dano a reparar e a natureza das infrações que geraram os recursos é exercício típico e constitucional do controle externo (art. 71, incisos II e VI, da CF/88), e não apreciação do conteúdo ideológico ou científico da pesquisa.

77. Por outro lado, a proibição constitucional de censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220, § 2º, da CF/88) dirige-se ao Estado no exercício de função de comunicação e expressão, não ao controle administrativo-financeiro de contratos e ajustes que utilizem recursos públicos.

78. Admitir a tese dos gestores levaria à conclusão implausível de que qualquer projeto de pesquisa financiado com dinheiro público estaria imune ao controle de legalidade e finalidade, bastando invocar a proteção da liberdade acadêmica.

79. O próprio sistema constitucional refuta essa conclusão: o art. 207 da CF/88 assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, sem afastar a competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos públicos por elas geridos, conforme reconhecido em jurisprudência da Corte. (v.g., Acórdão 746/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rego).

80. Como consignado na instrução anterior da AudGovernança (peça 13), 'não compete a esta Corte de Contas a tutela genérica da liberdade de opinião', mas também não se pode, a pretexto dessa tutela genérica, subtrair da fiscalização contratos de expressiva materialidade financeira.

81. Enfatiza-se que a instrução produzida pela AudGovernança/Diseg (peça 13), que deu origem à proposta preliminar ora submetida a exame, já havia equacionado corretamente a tensão entre liberdade de expressão e controle ao consignar que 'não se afigura razoável, a título de defesa genérica da liberdade de expressão, inviabilizar as necessárias ações governamentais de combate à propagação de informações falsas e desinformações, desde que se mostrem suficientemente fundamentadas e razoáveis', concluindo que a questão central não é a liberdade de expressão em abstrato, mas a necessidade de 'definição clara e fundamentada, nas atividades planejadas, dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

procedimentos, critérios e padrões que serão usados para mapeamento, coleta, análise e avaliação de informações de forma a não cercear de forma desarrazoada e ilegítima a liberdade de opinião'.

82. Esse raciocínio, que esta unidade técnica endossa integralmente, é precisamente o que fundamenta o controle ora exercido: não se questiona a legitimidade do combate à desinformação enquanto objeto de pesquisa, mas a adequação da utilização específica de recursos do FDD para esse suposto fim, à luz das normas que regem o FDD.

83. Sobre as preocupações legítimas quanto ao risco de uso policialesco, o Conselheiro representante do MPF junto ao CFDD, em seu voto-vista quando da aprovação do projeto (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341), alertou expressamente para o risco de que o projeto se preste ao monitoramento de opiniões divergentes, asseverando que 'o espaço de identificação de *fake news* é policialesco' e que 'o ambiente virtual há de ser matizado por um espaço de liberdade, de plena liberdade de divulgação de ideias, até mesmo se erradas forem estas'.

84. Tais preocupações — emanadas de membro do próprio CFDD no momento da aprovação — não servem, como pretende o IBICT, para blindar o projeto do controle externo; ao contrário, reforçam a pertinência e necessidade da fiscalização desta Corte, que tem o dever de aferir se as salvaguardas necessárias ao exercício da liberdade de expressão foram adequadamente incorporadas ao plano de trabalho e à metodologia do projeto.

85. Nesse mesmo sentido, o fato de que o projeto financiado com recursos do FDD custeou a participação de pesquisador no IV Colóquio Internacional Pátria, realizado em Cuba (peças 58-59) e organizado com enfoque declarado na 'defesa da Revolução Cubana e dos valores do Socialismo', evidencia que a preocupação com o risco de ideologização do projeto não é abstrata nem especulativa. Este fato será examinado na seção II.2.5 desta instrução, no contexto das irregularidades constatadas na execução do TED 03/2025.

86. No que tange à compatibilidade entre autonomia científica e controle finalístico, a jurisprudência do STF firmada no RE 1.037.396/SP (Tema 987) não conduz, contrariamente ao que sustentam os gestores, à imunidade de projetos de pesquisa financiados com recursos públicos ao controle de legalidade e finalidade.

87. Aquele julgamento da Suprema Corte tratou da responsabilidade civil das plataformas digitais pela circulação de conteúdo gerado por terceiros — matéria inteiramente distinta. A autonomia científica assegurada constitucionalmente tem como correlato o dever de *accountability* sobre os recursos públicos recebidos, inclusive quanto ao nexo entre o objeto pesquisado e a finalidade do fundo que o financia.

88. Não é diferente o entendimento desta Corte de Contas, que em diversas ocasiões fiscalizou projetos financiados por fundos setoriais (CT-Infra, Funttel, entre outros) sem que a autonomia universitária tenha sido reconhecida como óbice ao controle.

89. Em **conclusão,** rejeita-se a alegação de impertinência do controle por suposta ofensa à liberdade de expressão e à autonomia científica. O objeto da presente fiscalização é a conformidade jurídico-financeira da aplicação de recursos do FDD, matéria que se insere no núcleo da competência constitucional do TCU (art. 71, II e VI, da CF/88), sem que haja qualquer apreciação do conteúdo das pesquisas desenvolvidas, das convicções políticas ou científicas dos pesquisadores envolvidos ou das escolhas metodológicas adotadas. A liberdade de expressão e a autonomia científica permanecem íntegras e intocadas pelo presente processo; o que se examina é unicamente a adequação do instrumento de financiamento escolhido às normas que regem o FDD.

II.1.5 -. Da recusa de fornecimento de CPFs ao TCU com fundamento na LGPD

90. O presente tópico examina a recusa do Fundo de Defesa de Direitos Difusos — FDD, representado pelo Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos — DPPDD/SENACON, em fornecer os números de CPF dos agentes públicos arrolados na instrução desta Unidade Técnica, mediante diligência constante do Ofício 6.465/2026-TCU/Seproc (peça 84), expedido em cumprimento ao Despacho do Relator de 26/02/2026 (peça 83).

91. Em resposta, o CFDD/SENACON encaminhou a Informação 13/2026/DPPDD/SENACON

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(peça 88, p. 6 e p. 8), assinada pela Diretora do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos-Substituto, Carolina Araújo Barreto da Rocha, em 23/03/2026, na qual recusou o fornecimento dos dados de identificação, com o seguinte fundamento:

'Ressalte-se que a divulgação de dados pessoais em atos públicos deve observar os princípios da necessidade e da adequação, nos termos da Lei nª 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), não sendo exigível a exposição de informações como CPF quando inexistente previsão legal específica, sem prejuízo de sua disponibilidade nos registros administrativos internos para fins de controle e auditoria.'

92. O argumento apresentado pela SENACON parte de premissa jurídica equivocada, quando equipara o fornecimento de dados identificadores de agentes públicos ao TCU, no âmbito de processo fiscalizatório, à divulgação de dados pessoais em atos públicos de acesso irrestrito.

93. Trata-se de confusão entre dois planos normativos distintos e incompatíveis entre si. O primeiro plano — transparência ativa — diz respeito à publicação proativa de informações em sítios eletrônicos e documentos de acesso público, regida pelo princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF/88) e pelos arts. 3º, II, e 8º, § 1º e § 2º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI). Nesse plano, os princípios da necessidade e da adequação previstos no art. 6º, incisos II e III, da Lei 13.709/2018 operam como limite à divulgação de dados pessoais em atos públicos de acesso irrestrito, de modo a evitar exposição desnecessária ou desproporcional de informações pessoais.

94. O segundo plano — dever de colaboração com o controle externo — é inteiramente distinto. Consubstancia-se na obrigação legal de todo gestor de recursos federais de prestar informações ao Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência constitucional de fiscalização, com fundamento no art. 71, incisos II e IV, da Constituição Federal, no art. 1º, I, e no art. 87 da Lei 8.443/1992 (LOTCU). Nesse plano, os mesmos princípios da necessidade e da adequação aplicam-se em sentido convergente com o dever de colaboração, pois o fornecimento de dados de identificação — inclusive CPF — mostra-se necessário e adequado ao cumprimento da obrigação legal de permitir a correta identificação dos responsáveis, o exercício do contraditório e a efetividade do controle externo, não havendo espaço para invocar a LGPD como fundamento para recusa injustificada ao atendimento de diligências do TCU.

95. À luz dessa distinção entre os dois planos normativos, a própria LGPD, longe de constituir óbice ao dever de colaboração com o controle externo, reforça-o de maneira inequívoca. O art. 7º, inc. II, da Lei 13.709/2018 prevê que o tratamento de dados pessoais é lícito quando necessário para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, enquanto o art. 23, *caput*, e o art. 26, § 1º, da mesma lei autorizam o compartilhamento de dados pessoais entre entes públicos para a execução de suas competências legais e o exercício de suas atribuições institucionais.

96. Desse modo, o fornecimento de dados de identificação de agentes públicos ao TCU, no âmbito de fiscalização regular, não viola a LGPD — ao contrário, é por ela expressamente assegurado.

97. Registra-se, ademais, que os dados em questão — números de CPF de agentes públicos que exerceram função de fiscalização e gestão de recursos federais — não se equiparam, para fins de proteção da LGPD, a dados pessoais de caráter privado. Tais agentes atuaram em funções estatais, respondendo por atos de gestão sujeitos ao controle externo constitucional.

98. A identificação precisa desses responsáveis, inclusive mediante CPF, é condição necessária para a validade dos atos de chamamento em audiências, que integram o rito desta Representação, conforme o art. 12, inc. III, da Lei Orgânica do TCU e o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

99. A interpretação adotada pela SENACON, se acolhida, produziria efeito prático de obstaculizar o controle externo pelo TCU sempre que se fizesse necessária a identificação de responsáveis, esvaziando, por via interpretativa, a competência constitucional desta Corte de Contas. Tal resultado é incompatível com o art. 71 da Constituição Federal e com o princípio da inafastabilidade do controle externo, que não admite restrições que não decorram de norma constitucional expressa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

100. A jurisprudência do TCU firmou entendimento de que o dever de prestar informações ao Tribunal não é afastado pela mera alegação de sigilo, pois o encaminhamento de dados sigilosos à Corte não configura quebra de sigilo, mas transferência do dever de confidencialidade, devendo eventual restrição estar amparada em fundamento normativo específico (cf. Acórdão 2.609/2018-TCU-Plenário, rel. Min Walton Alencar Rodrigues).

101. No presente caso, o fundamento invocado pela SENACON — princípios da necessidade e da adequação da LGPD — não obsta o encaminhamento dos dados em atendimento ao ato requisitório do TCU, razão pela qual a recusa carece de base normativa válida. A invocação da LGPD, nesse contexto, configura uso indevido de norma de proteção de dados como escudo contra a responsabilização, em frontal descompasso com a sistemática constitucional de controle externo.

102. Não obstante a irregularidade, esta AudDefesa obteve, por meios alternativos de pesquisa, os números de CPF de todos os responsáveis arrolados, de modo que a completude da instrução e a validade dos atos de chamamento não foram comprometidas.

103. Diante disso, e em observância ao princípio da proporcionalidade (art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 — LINDB), afigura-se suficiente, para o caso concreto, a expedição de ciência ao órgão, sem necessidade de medida sancionatória adicional.

104. Diante do exposto, propõe-se dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor — SENACON, de que a recusa de fornecimento ao TCU, em atendimento a diligência regular, de dados de identificação — incluindo o CPF — de agentes públicos responsáveis pela gestão de recursos federais, com fundamento nos princípios da necessidade e da adequação previstos na Lei 13.709/2018 (LGPD), não encontra amparo no ordenamento jurídico, por ofensa ao dever de colaboração com o controle externo, que tem assento nos arts. 71, II e IV, da Constituição Federal, 87 da Lei 8.443/1992 (LOTCU) e 7º, II, 23 e 26, § 1º, da própria Lei 13.709/2018, que expressamente autoriza o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais para cumprimento de obrigação legal e para o exercício de competências institucionais entre entes públicos.

II.2 -. Análise das Questões de Mérito

II.2.1 -. Desvio de finalidade do projeto PMESDI/TED 03/2023

105. O desvio de finalidade constitui vício do ato administrativo que ocorre quando o agente competente pratica o ato com inobservância da finalidade legalmente estabelecida, seja afastando-se da finalidade pública em geral (desvio genérico), seja desviando-se da finalidade específica prevista para o ato (desvio específico).

106. A noção foi incorporada ao direito positivo brasileiro pelo art. 2.º, parágrafo único, alínea ‘e’, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), que define como desvio de finalidade ‘a prática de ato visando a fim proibido em lei ou diverso do previsto na regra de competência’.

107. Na doutrina administrativista pátria, Hely Lopes Meirelles conceitua o desvio de finalidade como ‘a prática de ato com fim diverso do que a lei fixou para aquele ato’, acrescentando que o ato administrativo é sempre praticado para atingir uma finalidade predeterminada pela lei.

108. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, distingue a finalidade em sentido amplo (o interesse público) e em sentido estrito (o resultado específico que cada ato deve produzir), sustentando que o desvio pode incidir sobre qualquer dessas dimensões.

109. No âmbito do controle externo, o TCU tem reiteradamente aplicado o conceito de desvio de finalidade para invalidar transferências de recursos federais realizadas em desacordo com a finalidade legalmente atribuída ao programa ou fundo. No paradigmático TC 007.597/2018-5 (Acórdão 1.955/2023-TCU-Plenário, rel. MiVital do Rego), esta Corte fixou que a destinação de recursos do FDD a objetos sem correlação com a natureza dos danos que os originaram contraria o art. 13 da Lei 7.347/1985 e o art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995, independentemente da meritória finalidade social do beneficiário.

110. Para efeitos desta instrução, considera-se que o desvio de finalidade do FDD ocorre quando o objeto financiado é alheio ao espectro de finalidades legalmente atribuídas ao Fundo, de modo que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

nenhuma interpretação razoável da lei permitiria enquadrá-lo como apto a reparar ou prevenir danos difusos nos termos dos arts. 13 da Lei 7.347/1985, 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e 7.º do Decreto 1.306/1994.

111. Trata-se, assim, de irregularidade de caráter material e intransponível, que compromete a validade do próprio ato de aprovação, distinguindo-se da ausência de nexo de especificidade — que pressupõe objeto situado no espectro lícito do FDD, porém desprovido de vinculação às infrações geradoras dos recursos.

Argumentos dos responsáveis pela gestão do FDD, da SENACON e do IBICT

112. O CFDD, em sua Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25455657 — peça 90, p. 286/320), sustentou que o objeto do TED 03/2023 se enquadra no Eixo Temático V — 'Outros Direitos Difusos e Coletivos' —, ao argumento de que o direito à integridade da informação constitui direito difuso na conjuntura contemporânea, dado o seu caráter transindividual, indivisível e a indeterminabilidade de seus titulares, nos termos do art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990 (CDC).

113. O Conselheiro-Relator, em seu voto aprovado por maioria na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343), afirmou que o rol de subeixos divulgado no sítio do MJSP tem caráter meramente exemplificativo e que o projeto PMESDI atende à moldura legal do FDD ao visar à promoção de ações científicas e ao fornecimento de insumos metodológicos para a proteção de direitos difusos no ambiente digital.

114. Em seus comentários de gestor (peça 77), o IBICT argumentou que a aprovação do projeto pelo CFDD — órgão colegiado legalmente competente para deliberar sobre a adequação temática das propostas — gera presunção de juízo prévio de enquadramento no Eixo V e de atendimento ao requisito de destinação específica previsto na Lei 9.008/1995 e no Decreto 1.306/1994.

Argumentos do Conselheiro representante do MPF

115. O Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do Ministério Público Federal junto ao CFDD, apresentou voto-vista pelo indeferimento do projeto PMESDI (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341), sustentando, dentre outros pontos, a ausência de caráter reparatório específico, a proposta do IBICT não identifica o conjunto de infrações concretas que originou os recursos disponibilizados para a avença, nem demonstra a relação de pertinência entre essas infrações e o bem jurídico difuso que o projeto pretende salvaguardar — em suas palavras, o emprego do fundo 'não se presta, portanto, para reparação de lesões provocadas em indivíduos' (peça 90, p. 331).

116. Alertou, adicionalmente, que 'o espaço de identificação de *fake news* é policialesco' e que projetos de grande dimensão financeira demandam 'claríssima identificação dos resultados almejados', que sejam 'factíveis, palpáveis, de acreditação sincera' (peça 90, p. 333).

Análise:

Compatibilidade abstrata do objeto com os direitos difusos

117. A doutrina jurídica brasileira consolidou o entendimento de que o direito à informação verdadeira tem natureza jurídica de direito difuso, por ser bem jurídico indivisível titularizado por coletividade indeterminada (art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990).

118. Na mesma linha, o Parlamento Europeu, em estudo encomendado ao seu Departamento de Políticas (*The Fight Against Disinformation and the Right to Freedom of Expression*, 2021), reconhece que 'a disseminação de desinformação causa dano à comunidade de usuários' e que a restrição de direitos individuais para proteger direitos da comunidade é fundamento legítimo de intervenção estatal.

119. Essa compatibilidade abstrata é reforçada pelo marco normativo que orienta os eixos temáticos do FDD: o Eixo V — 'Outros Direitos Difusos e Coletivos' — opera, por deliberação do próprio CFDD, como categoria residual aberta, suscetível de enquadramento de fenômenos novos à medida que emergem ameaças transindividuais à fruição de bens coletivos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

120. É necessário, porém, registrar a limitação intrínseca das fontes que sustentam essa compatibilidade abstrata: doutrina e direito comparado demonstram que a desinformação *pode*, em tese, causar danos a direitos difusos — o que é diferente de afirmar que projetos de mapeamento de desinformação são, *ipso facto*, instrumentos de reparação ou prevenção de danos difusos no sentido técnico-jurídico do FDD.

121. Portanto, as evidências disponíveis são suficientes para sustentar a plausibilidade abstrata do enquadramento, mas insuficientes para afirmar com segurança que o objeto do PMESDI configura desvio de finalidade absoluto — vale dizer, que nenhuma interpretação razoável da lei permitiria seu enquadramento no FDD.

122. Diante do exposto, esta Unidade Técnica conclui que **não se configura desvio de finalidade absoluto** do projeto PMESDI, na acepção técnica do conceito, considerando o conjunto probatório disponível neste momento, em razão dos seguintes elementos:

(i) a desinformação digital satisfaz, em tese, os critérios do art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990 — transindividualidade, indivisibilidade e indeterminabilidade dos titulares —, tornando plausível seu enquadramento como bem difuso tutelável pelo Eixo V do FDD;

(ii) o próprio marco normativo do FDD (art. 1.º, § 3.º, da Lei 9.008/1995) admite o financiamento de eventos educativos, científicos e a edição de material informativo — modalidades que não exigiriam a existência de dano pretérito consumado, o que amplia o espectro de objetos potencialmente elegíveis; e

(iii) a amplitude reconhecida do Eixo V, em sua função residual e evolutiva, impede a afirmação categórica de que o combate à desinformação é objeto completamente estranho ao universo dos direitos difusos tutelados pelo Fundo.

123. A análise empreendida nesta seção conduz à conclusão de que o projeto PMESDI não configura desvio de finalidade absoluto — o combate à desinformação satisfaz, em tese, os critérios de direito difuso do art. 81, parágrafo único, inc. I, do CDC e pode ser enquadrado no Eixo V do FDD em sua dimensão residual e evolutiva.

124. Essa conclusão, contudo, não encerra o exame de regularidade do instrumento: a compatibilidade abstrata do objeto com o universo dos direitos difusos é condição necessária, mas não suficiente, para legitimar a aplicação de recursos do FDD, porque o regime jurídico do Fundo — em especial o art. 13 da Lei 7.347/1985, o art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e o art. 7.º do Decreto 1.306/1994 — exige, adicionalmente, que o objeto financiado esteja especificamente relacionado com a natureza das infrações concretas que geraram os recursos alocados à avença.

125. É essa segunda exigência — o denominado nexo de especificidade — que o Plano de Trabalho do projeto PMESDI não satisfaz, conforme se examina na seguinte seção II.2.2.

II.2.2 -. Aprovação irregular do projeto PMESDI/TED 03/2023, em razão de ausência de nexo de especificidade

126. A irregularidade tratada nesta seção não se confunde com o desvio de finalidade absoluto analisado na seção II.2.1. A ausência de nexo de especificidade pressupõe objeto situado no espectro lícito do FDD — compatível, em abstrato, com o universo dos direitos difusos — que, no entanto, não está vinculado às infrações concretas geradoras dos recursos do Fundo.

127. Trata-se de vício de caráter material-finalístico distinto, porém não menos grave: enquanto o desvio de finalidade absoluto implica incompatibilidade total do objeto com o FDD, a ausência de nexo de especificidade implica que a ação, embora tematicamente possível, não demonstra a relação de pertinência específica exigida pelo art. 13 da Lei 7.347/1985, pelo art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

128. Em acréscimo, a análise das peças do processo administrativo 08012.002715/2023-74, especialmente dos e-mails inaugurais e da sequência decisória posterior, revela que o projeto foi concebido e tramitado em contexto de prévio alinhamento político-institucional com a Secretaria de Análise, Estratégia e Articulação da Presidência da República, circunstância que reforça a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

necessidade de escrutínio quanto ao nexo de especificidade.

129. O próprio e-mail inicial de Tiago Emmanuel Nunes Braga, de 4/9/2023, informa que, 'durante os últimos meses', o IBICT esteve em interlocução com a referida Secretaria, por intermédio de seu secretário Renan Brandão, com o objetivo de estruturar proposta voltada ao 'avanço na compreensão dos processos de comunicação em redes sociais' e ao combate à desinformação.

130. Tal dado documental indica que a concepção do projeto antecedeu a análise do FDD e estava associada a agenda governamental de comunicação estratégica, o que não se confunde, por si, com reparação de dano difuso específico.

131. A relevância probatória desse dado não consiste em afirmar irregularidade autônoma da participação de agentes da Presidência da República, mas em demonstrar que o objeto proposto nasceu com finalidade instrumental ao Poder Executivo Federal, e não com lastro em lesões concretas cuja recomposição devesse ser promovida pelo FDD.

132. Esse contexto reforça a conclusão de que o Plano de Trabalho descreve uma atuação diagnóstica, metodológica e de apoio à formulação de políticas públicas, sem identificar, de forma objetiva, as infrações ou os danos específicos que teriam alimentado os recursos vertidos ao Fundo. A vinculação com uma agenda governamental de comunicação, portanto, não supre a exigência legal de aderência material entre o objeto financiado e a natureza da infração ou do dano causado.

Argumentos dos responsáveis pela gestão do FDD, da SENACON e do IBICT

133. Com base nas respostas às diligências, oitivas e comentários de gestores juntados aos autos (peça 77; peça 90, p. 286-320), os responsáveis pela gestão do FDD, da SENACON e do IBICT apresentaram os seguintes argumentos em defesa da existência do nexo de especificidade:

(i) Presunção de juridicidade decorrente da aprovação pelo CFDD — O argumento central do IBICT e do CFDD é de que a aprovação do projeto pelo Conselho, órgão colegiado legalmente competente para deliberar sobre a adequação temática das propostas, gera presunção administrativa de que foi realizado juízo prévio de enquadramento no Eixo V ('Outros Direitos Difusos e Coletivos') e de atendimento ao requisito de destinação específica previsto no art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e no art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

(ii) Integridade da informação como direito difuso autônomo — O CFDD sustentou que a integridade da informação se insere no rol dos direitos difusos e coletivos dos cidadãos brasileiros, dado que as consequências do ecossistema da desinformação têm impacto direto na tomada de decisão dos cidadãos, ainda mais quando ligadas transversalmente a outros direitos difusos como meio ambiente e proteção do consumidor.

(iii) Amplitude do Eixo V como categoria aberta — O DPPDD/SENACON reafirmou que o Eixo V não se restringe à lista exemplificativa divulgada no sítio do FDD, abrangendo 'todos os outros direitos considerados difusos, coletivos e suas intersecções', de modo a compreender o combate à desinformação que afeta grupos vulneráveis.

(iv) Vinculação dos produtos a danos difusos concretos — O IBICT apresentou matriz de aderência posterior à aprovação, demonstrando, produto a produto, o nexo alegado com direitos difusos protegidos pelo Eixo V. Nessa matriz, o Boletim Baobá foi associado ao rastreamento de desinformação sobre igualdade racial, os relatórios REDE e RADAR ao acompanhamento de conteúdos falsos sobre direitos difusos, e o relatório sobre 'adição digital' à proteção de vulneráveis.

(v) Reconhecimento externo e parceiros institucionais — O IBICT alegou que diversas entregas do projeto foram validadas por atores externos interessados no rol de direitos difusos, com referências a parcerias firmadas com MEC, MDHC, PNDD, AGU e UNESCO, o que evidenciaria o nexo finalístico com os direitos difusos protegidos pelo Eixo V.

Argumentos do Conselheiro representante do MPF

134. O Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do Ministério Público Federal junto ao CFDD, apresentou voto-vista pelo indeferimento do projeto PMESDI, expressando diversos contra-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

argumentos no âmbito do próprio processo de aprovação. Em síntese, sustentou a ausência de caráter reparatório específico, afirmando que o IBICT não identifica o conjunto de infrações concretas que originou os recursos disponibilizados para a avença nem demonstra a relação de pertinência entre essas infrações e o bem jurídico difuso que o projeto pretende salvaguardar.

Análise

135. O regime jurídico do FDD impõe condicionamento específico à destinação de seus recursos. O art. 13 da Lei 7.347/1985 estabelece que os recursos do FDD são destinados à reconstituição dos bens lesados. O art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 preceitua que os recursos arrecadados serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos, na edição de material informativo, especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais.

136. Por sua vez, o art. 7.º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 1.306/1994 determina que as aplicações dos recursos devem estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, sendo que os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível.

137. A leitura sistemática desses dispositivos evidencia que a destinação dos recursos do FDD não é livre: ela está vinculada a um nexo de especificidade entre (i) a natureza das infrações que geraram os recursos vertidos ao Fundo e (ii) o objeto do instrumento financiado.

138. Esse nexo pode ser satisfeito tanto pela reparação direta do dano quanto pela realização de ações educativas, científicas ou de modernização administrativa, desde que estas se encontrem especificamente relacionadas com a natureza do dano que originou os recursos.

139. A eventual compatibilidade abstrata do objeto do projeto PMESDI com a natureza de direito difuso — reconhecida na análise da seção II.2.1 — não afasta a exigência de comprovação de nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD. O regime jurídico do FDD não admite o financiamento de qualquer projeto que, de forma genérica, se insira no campo dos direitos transindividuais: exige que as ações financiadas estejam especificamente relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado. É precisamente essa exigência — a demonstração do nexo de especificidade — que o Plano de Trabalho do projeto PMESDI não satisfaz.

Elementos probatórios que confirmam a ausência do nexo de especificidade

i. Omissão estrutural no Plano de Trabalho quanto às infrações geradoras dos recursos

140. O Plano de Trabalho do projeto PMESDI (peça 90, p. 482/491), ao justificar o financiamento, não identifica o conjunto concreto de infrações que originou os recursos alocados ao FDD para a avença. A justificativa do Plano de Trabalho faz referência genérica ao fenômeno da desinformação e seus impactos políticos, sem estabelecer qualquer vínculo com processos judiciais ou administrativos que geraram os recursos do Fundo.

141. A instrução de peça 38 destes autos já havia identificado essa lacuna ao consignar que ‘não houve comprovação de dano específico apto à reparação e nexo com a natureza da infração’. O Pronunciamento de Subunidade (peça 63) reafirmou a conclusão, registrando que as manifestações dos gestores se limitam, em essência, a descrever a relevância social do fenômeno da desinformação e a utilidade potencial de produtos técnicos e metodológicos, sem evidenciar, de forma objetiva e verificável, qual seria o dano difuso efetivo relacionado à desinformação a ser reparado ou prevenido com os recursos do FDD. Tampouco se demonstra como as ações financiadas se vinculam à natureza das infrações que originaram os recursos do Fundo.

142. O contexto de concepção em articulação com a Secretaria de Análise, Estratégia e Articulação não corrige essa omissão; ao contrário, a agrava como elemento indiciário de que o projeto foi desenhado para fins de monitoramento e apoio à formulação de política pública de comunicação, e não para recomposição de dano difuso previamente individualizado. Ainda que se admita a licitude abstrata de estudos sobre desinformação, isso não dispensa a demonstração do nexo concreto exigido pela legislação do FDD.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

ii. O objetivo geral revela finalidade instrumental ao Estado, não reparatória

143. O objetivo geral do projeto PMESDI, conforme o Plano de Trabalho, é desenvolver e aplicar metodologia científica para coleta e análise de dados a partir dos preceitos da *Open Source Intelligence* (OSINT) a fim de propor, testar e aferir as hipóteses da percepção da sociedade sobre as políticas públicas de direitos difusos que as impactam, englobando as estruturas de ataques, meios de impedimento ao acesso efetivo a estes direitos, buscando oferecer ferramentas para atuação do Poder Executivo Federal e outros agentes públicos.

144. Esse objetivo geral revela que o projeto se destina, primordialmente, a instrumentalizar a ação governamental, e não a reparar dano difuso identificado e vinculado à natureza das infrações que geraram os recursos do Fundo. A inserção, no processo de concepção, de interlocução com a Secretaria de Análise, Estratégia e Articulação da Presidência da República é coerente com essa feição instrumental, pois reforça a leitura de que o projeto foi formulado como mecanismo de suporte à ação comunicacional e estratégica do Executivo, e não como resposta a lesão concreta a bem jurídico difuso previamente delimitado.

145. A omissão do Plano de Trabalho sobre o conjunto de infrações que originou os valores especificamente alocados à avença é estrutural, uma vez que o projeto não foi concebido como instrumento de reparação de um dano difuso concreto, mas como plataforma de pesquisa de caráter exploratório e diagnóstico, voltada a produzir conhecimento sobre o fenômeno da desinformação — o que, embora possa ser objeto legítimo de financiamento por outras fontes, não satisfaz o requisito de especificidade imposto pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

iii. A Instrução Técnica 3/2023 do CFDD não examina o nexo de especificidade

146. A Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (peça 90, p. 286/320), principal documento de instrução do processo de aprovação, concluiu pela adequação temática do projeto ao Eixo V sem demonstrar o nexo entre as infrações geradoras dos recursos e o objeto do projeto. O documento analisa a pertinência abstrata do combate à desinformação com o universo dos direitos difusos, mas não examina quais infrações originariam os recursos especificamente alocados à avença, nem como o objeto do TED se relaciona com a natureza dessas infrações.

147. Essa deficiência da instrução técnica é especialmente relevante porque a Orientação Normativa AGU 55/2014, ao admitir a dispensa de parecer jurídico individualizado mediante Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, pressupõe que a área técnica tenha realizado exame substantivo da aderência do caso concreto ao conteúdo do parecer referencial. Se o parecer referencial trata de conformidade formal de instrumento, e não da aderência finalística do objeto ao FDD, a dispensa de parecer jurídico individualizado não desobriga os gestores de demonstrar o nexo de especificidade — esse ônus permanece integralmente com a área técnica e com a autoridade que aprova e assina o instrumento.

iv. Voto-vista do representante do MPF como evidência interna de ausência do nexo

148. O Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do MPF junto ao CFDD, no voto-vista de indeferimento, registrou expressamente que o IBICT não identifica o conjunto de infrações concretas que originou os recursos disponibilizados para a avença e que o projeto não demonstra a relação de pertinência entre essas infrações e o bem jurídico difuso que o projeto pretende salvaguardar. Trata-se de manifestação interna ao próprio processo de aprovação que corrobora a constatação desta Unidade Técnica.

v. A matriz de aderência posterior não supre a omissão original do Plano de Trabalho

149. A matriz de aderência apresentada pelo IBICT em seus comentários de gestor é documento produzido *ex post*, em resposta à fiscalização, e não integrava o Plano de Trabalho aprovado pelo CFDD (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) em outubro/novembro de 2023. O requisito legal de nexo de especificidade deve ser verificado no momento da aprovação do instrumento, não reconstituído posteriormente.

150. Ademais, a matriz apresentada vincula os produtos a direitos difusos genéricos do Eixo V, sem demonstrar conexão com as infrações concretas que geraram os recursos do FDD

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

especificamente destinados à avença, conforme exige o art. 7.º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 1.306/1994. Esse ponto diferencia o argumento do IBICT do que seria a demonstração exigida: para satisfazer o nexo de especificidade, não basta vincular o produto a um tema de direito difuso em abstrato; é necessário demonstrar que as infrações que alimentaram o FDD com os recursos utilizados nesta avença causaram, especificamente, danos ao bem jurídico que o projeto pretende reparar ou prevenir.

151. Esse diagnóstico é corroborado pela própria trajetória de execução do instrumento: o segundo Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto (RCPO), referente ao exercício de 2024 (peça 91, p. 334/339), não reuniu condições de aprovação pela área técnica do CFDD, em razão de 'ausência de informações parametrizadas, descompasso entre execução física e financeira e complexidade dos produtos pactuados'. A impossibilidade de avaliação da execução pelo próprio órgão concedente é consequência direta da ausência de nexo finalístico claro entre os produtos e os danos difusos que o instrumento deveria reparar.

152. A vinculação temática ao Eixo V, por si só, não é suficiente para legitimar a despesa. O que a legislação exige não é apenas a afinidade temática com direitos difusos em sentido amplo, mas a demonstração de que as ações financiadas guardam relação específica com a natureza das infrações ou do dano que deram origem aos recursos do Fundo.

153. A mudança de enquadramento do Eixo II, informado pelo proponente, para o Eixo V, adotado pelo CFDD, sem motivação suficiente e sem individualização das infrações correlatas, não supre essa exigência; ao revés, confirma a insuficiência da análise prévia e a fragilidade da cadeia de aprovação.

Conclusão

154. O Plano de Trabalho do projeto PMESDI não identifica as infrações concretas que originaram os recursos alocados, não demonstra o dano difuso específico a ser reparado e não estabelece, produto a produto, a relação de pertinência exigida pela legislação.

155. Ainda que o direito à integridade da informação seja, em tese, tutelável como interesse difuso, essa qualificação jurídica abstrata não substitui a demonstração concreta do nexo de especificidade que condiciona a utilização dos recursos do FDD, nos termos do regime normativo aplicável.

156. A participação prévia de agentes ligados à Presidência da República, no processo de concepção do projeto, não constitui irregularidade autônoma suficiente para afastar a discussão central desta seção; entretanto, ela reforça a conclusão de que o projeto foi estruturado para finalidade instrumental ao Estado, em contexto alheio à reparação específica do dano difuso.

157. Nesse quadro, o conjunto probatório constante das peças 90 a 93, somado aos elementos revelados pelas trocas de mensagens, confirma que o objeto do TED 03/2023 não satisfaz o nexo de especificidade exigido pelo art. 13 da Lei 7.347/1985, pelo art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e pelo art. 7.º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 1.306/1994.

158. Diante desse quadro, **configura-se a ocorrência da irregularidade relativa à aprovação irregular do projeto PMESDI com ausência de nexo de especificidade** entre as infrações geradoras dos recursos do FDD e o objeto financiado pelo TED 03/2023.

Matriz de Responsabilização

159. A irregularidade apurada nesta seção — aprovação e formalização do TED 03/2023 com objeto desprovido de nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) — decorre do encadeamento de atos praticados por múltiplos agentes ao longo da cadeia de aprovação, que vai da instrução técnica à assinatura do instrumento. A atribuição de responsabilidade é, portanto, segmentada por conduta, cargo e grau de participação de cada agente, conforme se expõe a seguir.

160. O IBICT, na condição de proponente e executora, não integra a matriz de responsabilização desta seção. O dever de verificar a adequação do objeto às finalidades legais do FDD e o nexo de especificidade exigido pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994 recai sobre os gestores do FDD/Senacon

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

e sobre os membros do CFDD, e não sobre o proponente. Eventual responsabilidade do IBICT situa-se nas questões relativas à execução do objeto, tratadas em seção própria desta instrução.

Irregularidade objeto da audiência e base legal

161. Irregularidade: aprovação e formalização do Termo de Execução Descentralizada 03/2023 — Senacon/IBICT, no valor de R$ 42.000.000,00, com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

162. Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 1.306/1994.

Responsáveis e condutas

163. **Responsável 1: Armênio Bello Schmidt** (442.956.260-15)

163.1. Cargo à época: Conselheiro Suplente do CFDD (representante do MJSP) e Coordenador-Geral de Análise e Formalização do DPPDD/Senacon, cumulativamente.

163.2. Condutas: Este responsável atuou de forma decisiva em três momentos distintos da cadeia de aprovação, cumulando papéis técnicos, deliberativos e jurídico-formais sobre o mesmo instrumento:

(i) em 6/10/2023, proferiu o Voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326), manifestando-se pela aprovação do projeto PMESDI na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343), sem examinar o nexo de especificidade entre as infrações geradoras dos recursos do FDD e o objeto proposto e sem enfrentar, com motivação explícita e analiticamente suficiente, os vícios materiais levantados pelo voto-vista do representante do MPF.

(ii) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), na qualidade de Coordenador-Geral de Análise e Formalização, validando hierarquicamente documento de instrução que recomendou a aprovação do projeto sem verificação do nexo de especificidade.

(iii) em 6/11/2023, subscreveu o Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390 — peça 90, p. 506/507) e emitiu o Despacho 73/2023 (SEI 26.049.877 — peça 90, p. 514/515), referendando a conformidade jurídica do TED por meio de mecanismo padronizado, em contexto em que as controvérsias materiais identificadas no processo exigiam análise jurídica individualizada.

163.3. Nexo de causalidade: sem motivação suficiente para afastar as objeções do voto-vista do representante do MPF junto ao CFDD quanto à ausência do nexo de especificidade, o voto do Conselheiro-Relator configurou o ato colegiado que efetivamente aprovou o financiamento pelo CFDD; e ao referendar a conformidade jurídica do TED por mecanismo padronizado, em situação que demandava análise individualizada, impediu que o controle jurídico preventivo operasse como barreira de filtragem.

163.4. Culpabilidade: Há elementos para configurar **erro grosseiro**, pois, na condição de Conselheiro-Relator e com atuação decisiva na cadeia de aprovação, deixou de enfrentar, com motivação suficiente, a ausência de demonstração concreta do nexo entre as infrações geradoras dos recursos do FDD e o objeto financiado. A irregularidade era perceptível a partir do próprio Plano de Trabalho e do voto-vista divergente, de modo que a aprovação do projeto, sem esse escrutínio material, afasta-se do padrão de diligência exigível.

164. **Responsável 2: Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda** (112.202.987-00)

164.1. Cargo à época: Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/Senacon).

164.2. Condutas:

(i) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320) e encaminhou o processo ao Conselheiro-Relator para elaboração do voto,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

sem sanar as lacunas relativas ao nexo de especificidade identificáveis no próprio documento técnico.

(ii) Assinou a notificação de diligência ao IBICT (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), circunstância que evidencia ciência direta das insuficiências do Plano de Trabalho antes da aprovação pelo colegiado.

(iii) em 6/11/2023, emitiu o Despacho 71/2023 (SEI 26.048.711 — peça 90, p. 512/513), encaminhando ao Gabinete da Senacon o Plano de Trabalho e a minuta do TED para assinatura do Secretário Nacional do Consumidor, após apor 'De acordo' na Nota Técnica 15/2023/CFOR/CGAF-Senacon (SEI 26031472, peça 90, p. 500/505), sem verificar que as insuficiências apontadas na diligência haviam sido integralmente saneadas.

(iv) A ciência prévia das insuficiências do Plano de Trabalho, documentada na própria diligência por ele assinada, qualifica a conduta omissiva como elemento de especial relevância para a dosimetria.

164.3. Nexo de causalidade: ao apor 'De acordo' na instrução técnica e ao encaminhar a minuta do TED para assinatura sem verificar o saneamento das insuficiências já conhecidas desde a diligência ao IBICT, a conduta do responsável consolidou o fluxo decisório irregular.

164.4. Culpabilidade: Há elementos para configurar **erro grosseiro**, pois, como Diretor do DPPDD/SENACON, apôs concordância à instrução técnica e encaminhou a formalização do instrumento sem sanar lacunas relativas ao nexo de especificidade, embora a insuficiência já estivesse evidenciada nos autos. A omissão na verificação substancial da pertinência específica do objeto, em processo de elevada materialidade, revela falha grave de supervisão.

165. **Responsável 3: Gracivaldo José Ventura de Sousa** (524.328.231-68)

165.1. Cargo à época: Coordenador de Análise do DPPDD/Senacon

165.2. Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto ao Conselheiro-Relator sem examinar o nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do FDD, sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

165.3. Nexo de causalidade: ao concluir pela adequação temática abstrata do objeto ao Eixo V, sem examinar a correspondência entre as infrações geradoras dos recursos e o objeto proposto, a instrução técnica criou o fundamento formal para a aprovação colegiada, sem que o requisito legal de especificidade fosse sequer enfrentado.

165.4. Culpabilidade: Há elementos para configurar **erro grosseiro**, pois subscreveu a instrução técnica sem examinar o requisito central de especificidade, limitando-se à aderência temática abstrata do projeto ao Eixo V. A ausência de enfrentamento do vínculo entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos, apesar da controvérsia já instalada, configura desvio manifesto do dever funcional de análise.

166. **Responsável 4: Eugênio de Costa Arsky** (483.204.551-20)

166.1. Cargo à época: Coordenador de Seleção de Projetos do DPPDD/Senacon

166.2. Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem examinar o nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do FDD, sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

166.3. Nexo de causalidade: ao concluir pela adequação temática abstrata do objeto ao Eixo V, sem examinar a correspondência entre as infrações geradoras dos recursos e o objeto proposto, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

instrução técnica criou o fundamento formal para a aprovação colegiada, sem que o requisito legal de especificidade fosse sequer enfrentado.

166.4. Culpabilidade: Há elementos para configurar **erro grosseiro**, em razão de ter subscrito a mesma instrução técnica sem aferir a pertinência específica exigida pelo regime jurídico do FDD. A deficiência não decorre de juízo discricionário razoável, mas de omissão em verificar requisito normativo objetivo, cuja observância era plenamente exigível à luz dos elementos constantes dos autos.

167. **Responsável 5: Wadih Nemer Damous Filho** (548.124.457-87)

167.1. Cargo à época: Secretário Nacional do Consumidor (Senacon) e Presidente do CFDD (setembro/2023 a setembro/2025).

167.2. Conduta:

(i) em 6/11/2023, assinou o TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9), na qualidade de Secretário Nacional do Consumidor, formalizando o comprometimento de R$ 42.000.000,00 de recursos do FDD com instrumento que não demonstrava nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do Fundo.

(ii) A assinatura do TED é ato administrativo autônomo, posterior e distinto da deliberação colegiada. Ela impunha ao signatário dever de verificação independente da regularidade jurídico-finalística do instrumento antes de formalizar o ajuste, tanto mais diante da controvérsia já instalada no colegiado pelo voto-vista fundamentado do representante do MPF.

(iii) A ausência na votação do CFDD opera como fator atenuante para a dosimetria, mas não afasta a responsabilidade decorrente do ato de assinatura, que consolida e concretiza o vício material da aprovação.

167.3. Nexo de causalidade: ao assinar o instrumento sem verificar a existência do nexo de especificidade e sem enfrentar a controvérsia já instalada, a conduta do responsável concretizou o comprometimento irregular dos recursos do FDD.

167.4. Culpabilidade: Há elementos para configurar culpa grave, com possibilidade de enquadramento como erro grosseiro, porque assinou o TED formalizando instrumento de elevada expressão financeira sem exigir a demonstração independente do nexo de especificidade entre a origem dos recursos e o objeto pactuado. A existência de controvérsia explícita no processo aumentava o dever de cautela na assinatura, o que torna a omissão subjetivamente censurável.

168. Em observância aos arts. 21 e 22 da LINDB e ao entendimento desta Corte nos Acórdãos 2.391/2018 e 1.628/2018, ambos do Plenário, o juízo definitivo sobre o elemento subjetivo fica reservado ao momento subsequente ao exercício do contraditório.

Nota sobre a ausência de parecer jurídico individualizado:

169. O emprego do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, nos termos da Orientação Normativa AGU 55/2014, é mecanismo normativamente autorizado para instrumentos padronizados, desde que não haja dúvida jurídica relevante ou peculiaridade material que recomende exame singularizado.

170. No caso concreto, a existência de controvérsia expressa no colegiado sobre a legalidade finalística do objeto — documentada pelo voto-vista fundamentado do representante do MPF — afastava as condições de uso desse mecanismo.

171. A ausência de CONJUR/MJSP no processo impede a responsabilização de parecerista jurídico individualizado, mas configura fator agravante da responsabilidade dos subscritores do Atestado — Armênio Bello Schmidt e Vilson Muniz da Silva (Coordenador de Formalização substituto) —, que assumiram integralmente o ônus de verificar a conformidade jurídica material do instrumento.

Encaminhamento

172. Diante do exposto, propõe-se a audiência dos responsáveis Armênio Bello Schmidt, Tomaz

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Disitzer Carvalho de Miranda, Gracivaldo José Ventura de Sousa, Eugênio de Costa Arsky e Wadih Nemer Damous Filho, para que apresentem razões de justificativa quanto à irregularidade consistente na aprovação e formalização do TED 03/2023 com objeto desprovido de nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 (LOTCU).

173. Quanto a Vilson Muniz da Silva — Coordenador de Formalização substituto —, co-subscritor do *checklist* que embasou o Atestado de Conformidade (peça 90, p. 506/511), sua participação apresenta-se, à vista do conjunto probatório atualmente consolidado, como acessória e subordinada, recomendando-se, por cautela e proporcionalidade, não o incluir na presente proposta de audiência desta seção, sem prejuízo de reavaliação caso surjam novos elementos.

II.2.3 -. Inadequação qualitativa do Plano de Trabalho aos requisitos do Decreto 10.426/2020

174. A irregularidade de que trata esta seção é distinta e autônoma em relação à ausência de nexo de especificidade analisada na seção II.2.2. Enquanto aquela diz respeito ao vício finalístico que compromete a própria legalidade do objeto financiado, esta concerne à deficiência qualitativa do instrumento de planejamento — o Plano de Trabalho —, que, mesmo pressuposta a validade do objeto, não atende aos requisitos mínimos de gestão por resultados exigidos pelo Decreto 10.426/2020 e pelo Manual FDD/CFDD (peça 94).

175. A irregularidade se manifesta em dois momentos causais logicamente distintos:

(i) a elaboração deficiente do Plano de Trabalho pelo IBICT, na condição de proponente; e

(ii) a aprovação desse Plano de Trabalho pela equipe técnica do CFDD e pelo Conselheiro-Relator, sem verificação da suficiência qualitativa dos elementos exigidos pela normativa aplicável.

176. Os vícios materiais identificados no Plano de Trabalho (SEI 26048286 — peça 90, p. 3/124) são:

(i) ausência de indicadores de resultado (*outcomes*);

(ii) ausência de linha de base (*baseline*) para nenhuma das cinco metas;

(iii) ausência de critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade e valor; e

(iv) ausência de delimitação negativa (sobreposição) em relação ao TED 172/2023, também executado pelo IBICT com objeto parcialmente sobreposto.

177. Esses vícios eram preexistentes à aprovação e permaneceram após a diligência de complementação encaminhada pelo DPPDD/SENACON ao IBICT (SEI 25488696, de 19/9/2023 — peça 90, p. 137/142), como será demonstrado nesta seção da presente instrução.

Argumentos dos responsáveis — IBICT e CFDD/SENACON

178. Em seus comentários de gestor (peça 77) e nas respostas às oitivas anteriores desta Unidade Técnica, o IBICT e o CFDD/SENACON (peça 88, p. 6 e 8) apresentaram os seguintes argumentos para afastar a irregularidade:

(i) Suficiência do detalhamento existente no Plano de Trabalho — O IBICT argumentou que o Plano de Trabalho apresenta cronograma físico com metas, etapas, produtos, quantidades e valores, em conformidade com o art. 8.º, inc. III, do Decreto 10.426/2020, e que os indicadores elencados — relatórios concluídos, repositórios implantados, painéis elaborados — correspondem a entregas objetivamente verificáveis. A instituição sustentou que, para projetos de pesquisa científica de natureza exploratória e multidisciplinar, a exigência de indicadores de impacto (*outcomes*) mensuráveis desde a fase de aprovação não seria compatível com a natureza do objeto, que pressupõe construção metodológica incremental.

(ii) Natureza científica do projeto como limitador da previsibilidade de resultados — O IBICT sustentou, em seus comentários de gestor (peça 77, p. 6/21), que o PMESDI é projeto de pesquisa científica aplicada, e que a exigência de linha de base quantitativa prévia e de critérios de aceitação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

precisos para produtos tecnológicos inovadores conflitaria com os princípios que regem a pesquisa científica. Argumentou que o próprio Manual FDD ressalva a necessidade de adequação dos indicadores à natureza do objeto (item 3.3.6), o que permitiria a adoção de indicadores predominantemente de processo nas fases iniciais.

(iii) Complementação do Plano de Trabalho em resposta à diligência do DPPDD — O IBICT afirmou ter atendido à diligência do DPPDD (SEI 25.488.696), preenchendo a aba IV — Termo de Referência e detalhando os indicadores, conforme resposta encaminhada ao Diretor Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda. Sustentou que as complementações apresentadas sanaram as insuficiências identificadas e que o Plano de Trabalho aprovado pelo CFDD, em sua versão final, atendia aos requisitos formais e materiais exigidos.

(iv) Regularidade da aprovação pelo CFDD como órgão competente — O CFDD, na Informação 13/2026/DPPDD/Senacon (peça 88), sustentou que a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (SEI 25455657 — peça 90, p. 286/320) verificou o atendimento dos requisitos formais do art. 8.º do Decreto 10.426/2020, e que a aprovação do projeto por maioria na 266.ª Reunião Ordinária (peça 90, p. 342/343) reflete o juízo técnico e colegiado do órgão gestor do Fundo sobre a suficiência do Plano de Trabalho.

(v) Avanço na execução como prova de suficiência do planejamento — O IBICT, em seus comentários de gestor (peça 77, p. 9-14/21), apresentou relação de produtos efetivamente gerados no âmbito da Fase A — Boletins Baobá, relatórios REDE e RADAR, Mapa do Debate Público Digital com 451.359 publicações mapeadas, relatório sobre apostas ilegais (bets) utilizado na CPI do Senado — como evidência de que o Plano de Trabalho era suficientemente preciso para orientar a execução, sendo os eventuais problemas de acompanhamento imputáveis à complexidade metodológica do objeto, não a deficiências de planejamento.

(vi) Responsabilidade pela aprovação recai sobre o CFDD, não sobre o IBICT — O IBICT argumentou, ainda, que a verificação da suficiência qualitativa do Plano de Trabalho é incumbência da unidade técnica do CFDD, e não do proponente, que submete a proposta conforme os formulários e orientações disponibilizados pelo próprio Fundo. Sustentou que, se o CFDD aprovou o Plano de Trabalho, é porque o considerou adequado, e que responsabilizar o IBICT por eventual deficiência que o próprio órgão aprovador não configuraria inversão da lógica de responsabilização administrativa.

Argumentos do Conselheiro representante do MPF

179. O Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do Ministério Público Federal junto ao CFDD, no voto-vista de indeferimento (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341), não tratou especificamente da deficiência dos indicadores do Plano de Trabalho como fundamento autônomo de rejeição do projeto. Seu voto centrou-se na ausência de nexo de especificidade e no risco policialesco do objeto — temas analisados na seção II.2.2.

180. Contudo, o Conselheiro fez observação pontual relevante para esta seção ao afirmar que projetos de grande dimensão financeira demandam ‘claríssima identificação dos resultados almejados’, que sejam ‘factíveis, palpáveis, de acreditação sincera’ (peça 90, p. 330/341).

181. Essa afirmação, ainda que formulada no contexto da análise de finalidade do FDD, constitui argumento que corrobora a presente irregularidade: a exigência de resultados palpáveis e factíveis não se satisfaz com indicadores de processo que apenas atestam a produção de um relatório ou a implantação de uma plataforma, sem mensurar o efeito sobre o dano difuso que o instrumento deveria reparar.

Análise

182. O Decreto 10.426/2020 — marco regulatório dos Termos de Execução Descentralizada — impõe exigências qualitativas ao Plano de Trabalho que vão além da mera existência formal de metas e cronogramas.

183. O art. 6.º, inc. II, exige que a execução seja orientada a resultados e ao interesse público, com indicadores de desempenho verificáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

184. O art. 8.º, inc. III, exige que o cronograma físico contenha metas e produtos com unidades de medida, quantidades e valores. O art. 23 exige que o Plano de Trabalho seja suficiente para acompanhamento e avaliação da execução. O art. 25 condiciona a aprovação do instrumento à completude das informações exigidas.

185. No plano infra regulamentar, o Manual FDD/CFDD (peça 94), aplicável ao processo de seleção do projeto PMESDI, preceitua:

(i) item 3.3.1: o proponente deve descrever o diagnóstico inicial do problema ('o que está acontecendo agora'), o que equivale à exigência de baseline;

(ii) item 3.3.4: as metas devem ser específicas, mensuráveis e orientadas a resultados;

(iii) item 3.3.6: os indicadores devem ser 'realistas, representativos e aptos a refletir as alterações positivas sobre o dano cuja reparação se tutela'.

186. Essa última exigência é diretamente incompatível com indicadores exclusivamente de entrega (*outputs*), pois pressupõe que os indicadores meçam variações no estado do problema que o projeto pretende resolver, e não apenas a produção de um documento ou produto.

Avaliação dos argumentos dos responsáveis

187. O argumento de que a natureza científica e exploratória do projeto justifica a ausência de indicadores de resultado (*outcomes*) não prospera, pois a norma não distingue projetos científicos de projetos operacionais: o art. 6.º, inc. II, do Decreto 10.426/2020 aplica-se a todos os termos de execução descentralizada, independentemente da natureza do objeto.

188. Além disso, o próprio Manual FDD — elaborado pelo DPPDD/SENACON e disponibilizado aos proponentes como guia de elaboração de projetos para o Fundo — exige indicadores que reflitam as alterações positivas sobre o dano a reparar (peça 94, item 3.3.6).

189. Essa exigência não é incompatível com projetos científicos: é perfeitamente possível, em projetos de pesquisa aplicada, definir como indicadores de resultado métricas como a redução da disseminação de determinado padrão de desinformação em grupo-alvo mensurável, ou o percentual de órgãos públicos beneficiados que adotaram as ferramentas desenvolvidas para fins de proteção de direitos difusos.

190. O argumento de que a complementação do Plano de Trabalho em resposta à diligência do DPPDD (Ofício 5/2023/COAN/CGAF-SENACON/DPPDD/SENACON/MJ, em 19/9/2023, SEI 25488696 — peça 90, p. 137/142) sanou as insuficiências identificadas não se sustenta diante do exame da documentação. A diligência do Diretor Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda identificou que 'a aba IV — Termo de Referência não foi preenchida' (peça 90, p. 141) e que os indicadores careciam de maior detalhamento.

191. A resposta do IBICT (peça 90, p. 167-285) preencheu formalmente os campos omitidos, mas não introduziu indicadores de resultado, não definiu linha de base e não estabeleceu critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior valor e complexidade — a plataforma computacional (estimada em R$ 8,13 milhões, Meta 3 / Etapa 3.3) e o repositório da desinformação (R$ 2,25 milhões, Meta 3 / Etapa 3.1). O Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) permaneceu, em sua essência qualitativa, com as mesmas deficiências que motivaram a diligência.

192. O argumento de que a responsabilidade pela verificação da qualidade do Plano de Trabalho recai exclusivamente sobre o CFDD, não sobre o IBICT, inverte a lógica do sistema normativo. O proponente é o autor do Plano de Trabalho e o responsável legal pela proposta submetida. O Formulário Descritivo do Plano de Trabalho, elaborado pelo próprio IBICT e assinado por Tiago Emmanuel Nunes Braga como Responsável Legal pelo Proponente (044.814.476-05 — peça 90, p. 3/124), instrui explicitamente o preenchimento de 'Resultados Esperados' com foco em impactos.

193. O fato de o CFDD ter aprovado o Plano de Trabalho não afasta a responsabilidade do IBICT pelos vícios originários da proposta: o controle pelo aprovador é condição necessária, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

suficiente, para a regularidade do ato.

194. O argumento de que os produtos efetivamente gerados na Fase A demonstram a suficiência do planejamento não é acolhido para fins desta análise. A irregularidade aqui apurada é de planejamento, não de execução: avalia-se a qualidade do Plano de Trabalho no momento de sua aprovação (novembro de 2023), não os produtos gerados na execução posterior.

195. Além disso, o fato de que o segundo Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto, referente ao exercício de 2024 (SEI 12641119 — peça 91, p. 334/339), não reuniu condições de aprovação pela área técnica do CFDD (Nota Técnica 31/2025/DIMONC/MPCCGMPC/DPPDD — peça 91, p. 359/366), em razão de 'ausência de informações parametrizadas, descompasso entre execução física e financeira e complexidade dos produtos pactuados', confirma — e não refuta — a tese de que a ausência de indicadores verificáveis e critérios de aceitação objetivos no Plano de Trabalho original criou um instrumento ineficaz para o controle da execução.

Análise dos vícios do Plano de Trabalho

i. Ausência de indicadores de resultado (outcomes)

196. O Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) elenca, para cada etapa das cinco metas, exclusivamente indicadores de entrega (*outputs*):

Meta/Etapa	Indicador previsto no PT	Natureza
Meta 1 / Etapa 1.1	'Relatório explicativo contendo levantamento teórico-metodológico'	*Output*
Meta 1 / Etapa 1.2	'Documento com descrição e estrutura do modelo'	*Output*
Meta 2 / Etapa 2.1	'Relatório descrevendo o conjunto de dados; Painel de indicadores'	*Output*
Meta 3 / Etapa 3.1	'Repositório de combate à desinformação'	*Output*
Meta 4 / Etapa 4.1	'Relatório contendo o mapeamento de atores da rede'	*Output*
Meta 5 / Etapa 5.1	'Manual elaborado'	*Output*

197. Nenhum indicador mensura o estado dos direitos difusos antes e depois da execução do projeto, a efetividade do uso dos produtos pelos órgãos finalísticos, a redução de riscos de desinformação ou qualquer outra variável de impacto (*outcome*).

198. Considera-se que essa lacuna é estrutural e não acidental: o próprio Manual FDD/CFDD (item 3.3.6 — peça 94, p. 40/42) exige que os indicadores sejam 'realistas', 'representativos' e capazes de 'refletir as alterações positivas sobre o dano cuja reparação se tutela'.

199. O IBICT, instituição científica e tecnológica com larga experiência em projetos com financiamento público, tinha plenas condições de identificar esse requisito e incorporá-lo ao Plano de Trabalho.

ii. Ausência de linha de base (baseline)

200. O Plano de Trabalho não estabelece, para nenhuma das cinco metas, qualquer diagnóstico quantitativo do estado inicial do problema que o projeto se propõe a enfrentar.

201. A ausência de *baseline* é logicamente incompatível com a definição de metas de resultado, pois impossibilita mensurar qualquer variação atribuível à execução do TED.

202. O Manual FDD (peça 94, item 3.3.1) exige, explicitamente, que o proponente reflita 'o que está acontecendo agora (quando, onde, como, com que frequência)' antes de definir suas metas.

203. Nenhum dos documentos que compõem o Plano de Trabalho (SEI 26048286 — peça 90, p. 3/124) contém diagnóstico quantitativo inicial sobre a disseminação de desinformação nos subeixos do Eixo V que o projeto pretendia enfrentar.

iii. Ausência de critérios de aceitação para produtos tecnológicos

204. O Plano de Trabalho não define critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade e valor do projeto: a plataforma computacional (estimada em R$ 8.130.000,00, Meta 3 / Etapa 3.3) e o repositório da desinformação (R$ 2.250.000,00, Meta 3 / Etapa 3.1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

205. Não há parâmetros de disponibilidade, cobertura de dados, acurácia, explicabilidade ou proteção de dados que permitam ao DPPDD/SENACON aceitar ou rejeitar formalmente esses produtos quando entregues.

206. Essa lacuna é especialmente grave em razão do peso financeiro dessas entregas no conjunto do projeto e da impossibilidade de contestação fundamentada pelo órgão concedente diante da entrega de produto não aderente às necessidades do FDD.

iv. Ausência de delimitação negativa em relação ao TED 172/2023

207. O Plano de Trabalho não contém qualquer dispositivo que delimite negativamente o escopo do PMESDI em relação ao TED 172/2023 (Desinformação Vacinal), também executado pelo IBICT e que inclui, em sua motivação, '**ações que visam identificar e compreender o fenômeno da desinformação**' — formulação que recobre parcialmente o objeto do PMESDI.

208. O documento Orientações Gerais sobre Elaboração de Projetos, elaborado pela Senacon/FDD (peça 94, p. 107), exige que o proponente demonstre a ausência de duplicação de resultados com outros programas. Essa avaliação não foi realizada nem documentada pelo IBICT no Plano de Trabalho.

209. A ausência de delimitação negativa é agravada pelo fato de que, quando da elaboração do PMESDI, o IBICT já executava o TED 172/2023, de modo que o risco de sobreposição era verificável e previsível.

210. A ausência de fronteiras claras entre os dois instrumentos contribuiu diretamente para as dificuldades de acompanhamento pela SENACON/CFDD e para a impossibilidade de aprovação do segundo relatório parcial de cumprimento do objeto referente ao exercício de 2024 (SEI 12641119 — peça 91, p. 334/339).

v. Ciência prévia do IBICT sobre as deficiências — relevância para culpabilidade

211. Elemento probatório de especial relevância para a análise de culpabilidade: antes da aprovação final, o DPPDD notificou o IBICT, por ofício do Diretor Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda (Ofício 5/2023/COAN/CGAF-SENACON/DPPDD/SENACON/MJ, em 19/9/2023, SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), identificando que 'a aba IV — Termo de Referência não foi preenchida' (peça 90, p. 141) que os indicadores careciam de maior detalhamento.

212. Em resposta, o IBICT complementou parcialmente o Plano de Trabalho, mas não introduziu indicadores de resultado, linha de base ou critérios de aceitação para os produtos tecnológicos. Essa circunstância afasta qualquer alegação de desconhecimento da exigência e demonstra que o IBICT teve oportunidade formal e documentada de corrigir os vícios — e optou por não o fazer de forma completa.

Parâmetros normativos violados

213. O quadro a seguir sintetiza os parâmetros normativos violados na consumação da irregularidade analisada nesta seção:

Norma	Dispositivo	Conteúdo
Decreto 10.426/2020	Art. 6.º, inc. II	Execução orientada por resultados (*outcomes*) com indicadores verificáveis
Decreto 10.426/2020	Art. 8.º, inc. III	Cronograma físico com metas, produtos, unidades de medida, quantidades e valores unitários e totais
Decreto 10.426/2020	Art. 23	Plano de Trabalho suficiente para acompanhamento e avaliação da execução do objeto
Decreto 10.426/2020	Art. 25	Completude das informações como condição de aprovação do instrumento
Manual FDD/CFDD	Itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6	Metas mensuráveis e orientadas a resultados; indicadores realistas, representativos e aptos a aferir impacto sobre o dano
CF/88 c/c DL 200/1967	Art. 37, *caput* /	Princípio do planejamento eficiente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

	Art. 6.º, inc. I	

Conclusão

214. O Plano de Trabalho do projeto PMESDI, aprovado e formalizado como parte integrante do TED 03/2023, não atende aos requisitos qualitativos mínimos exigidos pelo Decreto 10.426/2020 e pelo Manual FDD/CFDD (peça 94).

215. A ausência de indicadores de resultado, de linha de base, de critérios de aceitação para produtos tecnológicos e de delimitação negativa em relação ao TED 172/2023 constitui irregularidade autônoma e composta, com responsáveis distintos em cada momento causal:

(i) o IBICT, pela elaboração deficiente da proposta original e pela não correção dos vícios após a diligência do DPPDD; e

(ii) a equipe técnica do CFDD/SENACON e o Conselheiro-Relator, pela aprovação sem verificação da suficiência qualitativa dos elementos exigidos.

Matriz de Responsabilização

216. Com base nos documentos juntados aos autos, apresenta-se a seguir a matriz de responsabilização relativa à irregularidade de elaboração e aprovação de Plano de Trabalho qualitativamente deficiente, que será objeto de proposta de audiência dos responsáveis.

Irregularidade objeto da audiência e base legal

217. Irregularidade:

(i) Elaboração e submissão ao CFDD, pelo IBICT, de Plano de Trabalho (SEI 26048286 — peça 90, p. 3/124) sem indicadores de resultado (*outcomes*), sem linha de base (**baseline**) para nenhuma das cinco metas, sem critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade (Meta 3 / Etapas 3.1 e 3.3) e sem delimitação negativa em relação ao TED 172/2023.

(ii) Aprovação do referido Plano de Trabalho pela equipe técnica do CFDD/SENACON e pelo Conselheiro-Relator, sem verificação da suficiência qualitativa dos requisitos normativos, e formalização do TED 03/2023 pelo Secretário Nacional do Consumidor, vinculando R$ 42.000.000,00 de recursos do FDD a instrumento de planejamento estruturalmente insuficiente para fins de gestão por resultados.

218. Base legal: art. 6.º, inc. II, art. 8.º, inc. III, art. 23 e art. 25, todos do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

Responsáveis e condutas

219. Os documentos dos autos identificam os seguintes agentes com participação decisiva na irregularidade:

220. **Responsável 1: Tiago Emmanuel Nunes Braga** (044.814.476-05)

220.1. Cargo à época: Diretor do IBICT e Responsável Legal pelo TED 03/2023, conforme identificado na cláusula de identificação do Plano de Trabalho (SEI 25660065 — peça 90, p. 5) e no Ofício 19/2024/IBICT (SEI 26728478 — peça 91, p. 607/608).

220.2. Conduta:

(i) Elaboração e submissão ao CFDD do Plano de Trabalho do PMESDI com os vícios materiais identificados nos itens (i) a (iv) do item 176 desta instrução.

(ii) Após receber a notificação de diligência do DPPDD/SENACON (Ofício 5/2023/COAN/CGAF-SENACON/DPPDD/SENACON/MJ, em 19/9/2023, SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), que apontou expressamente a insuficiência dos indicadores e a ausência de preenchimento da aba IV — Termo de Referência, o Diretor do IBICT complementou apenas formalmente o instrumento (peça 90, p. 167/285), sem introduzir as adequações qualitativas exigidas pelo Decreto 10.426/2020 e pelo Manual FDD (peça 94).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

220.3. Nexo de causalidade: O Plano de Trabalho é peça de autoria do IBICT. Os vícios materiais existiam no documento submetido e permaneceram após a diligência. A aprovação pelo CFDD dependia da qualidade da proposta elaborada pelo IBICT, de modo que a deficiência de origem é condição direta e necessária da irregularidade formalizada.

220.4. Culpabilidade: A omissão de correção qualitativa configura a ocorrência de erro grosseiro e desvio visível do padrão de diligência exigível., a partir de três elementos que convergem para essa conclusão:

(i) o Manual FDD/CFDD (item 3.3.6 — peça 94, p. 40/42), disponibilizado ao proponente como guia de elaboração, é explícito quanto à necessidade de indicadores mensuráveis orientados a resultados;

(ii) o IBICT é Instituição Científica e Tecnológica com décadas de experiência em projetos de pesquisa com financiamento público — o próprio Formulário Descritivo do Plano de Trabalho instrui o preenchimento de 'Resultados Esperados' com foco em impactos, o que demonstra que a instituição conhecia o padrão exigido; e

(iii) o IBICT recebeu notificação formal de diligência (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143) apontando as insuficiências e teve oportunidade concreta de corrigi-las — o que afasta qualquer alegação de erro involuntário.

221. **Responsável 2: Armênio Bello Schmidt** (442.956.260-15)

221.1. Cargo à época: Conselheiro-Relator/CFDD e Coordenador-Geral de Análise e Formalização do DPPDD/SENACON

221.2. Conduta:

(i) em 09/10/2023: apôs o 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), que verificou apenas formalmente a presença dos elementos do art. 8.º do Decreto 10.426/2020, sem análise qualitativa da suficiência dos indicadores, da existência de baseline ou da ausência de sobreposição com o TED 172/2023.

(ii) em 06/10/2023: proferiu o Voto de aprovação do PMESDI (SEI 25688211 — peça 90, p. 321/326), aprovado por maioria na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343). O voto limitou-se à análise da adequação temática ao Eixo V, sem enfrentar a insuficiência qualitativa dos indicadores e a ausência de linha de base.

221.3. Nexo de causalidade: A instrução técnica deficiente foi a base técnica e deliberativa da aprovação colegiada, sem a qual os vícios originários do Plano de Trabalho não teriam sido formalizados como parte integrante de um TED de R$ 42 milhões.

221.4. Culpabilidade: Configura-se a ocorrência de erro grosseiro. O Conselheiro-Relator aprovou, sem análise qualitativa, um Plano de Trabalho cujas deficiências já haviam sido parcialmente identificadas pelo próprio DPPDD em diligência prévia (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143). A análise qualitativa dos indicadores é atividade inerente à função de relator técnico e estava ao alcance do Conselheiro. A omissão de análise qualitativa em instrumento de R$ 42 milhões, após ciência das insuficiências identificadas, afasta-se visivelmente do padrão de diligência exigível da função.

222. **Responsável 3: Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda** (112.202.987-00)

222.1. Cargo à época: Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/SENACON).

222.2. Conduta:

(i) em 19/09/2023: assinou a notificação de diligência ao IBICT (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), identificando que a aba IV — Termo de Referência não havia sido preenchida e que os indicadores careciam de maior detalhamento — o que demonstra que tinha conhecimento prévio e direto das insuficiências do Plano de Trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(ii) em 09/10/2023: apôs o 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), encaminhando o processo ao Conselheiro-Relator sem verificar se as adequações promovidas pelo IBICT em resposta à diligência haviam sido suficientes.

(iii) em 06/11/2023: emitiu o Despacho 71/2023 (SEI 26.048.711 — peça 90, p. 512/513) encaminhando ao Gabinete da SENACON o Plano de Trabalho e a minuta do TED para assinatura, após apor 'De acordo' na Nota Técnica 15/2023/CFOR/CGAF/SENACON/DPPDD (SEI 26031472, peça 90, p. 500/505).

222.3. Nexo de causalidade: A supervisão deficiente da instrução técnica, combinada com a não exigência de complementação qualitativa após a resposta do IBICT à diligência, contribuiu diretamente para a formalização do TED com Plano de Trabalho estruturalmente insuficiente.

222.4. Culpabilidade: Configura-se a ocorrência de erro grosseiro. O Diretor supervisionou a instrução, assinou a notificação de diligência ao IBICT (peça 90, p.137/143) e tinha conhecimento prévio direto das insuficiências. Após receber a resposta do IBICT à diligência, cabia-lhe verificar se as adequações eram suficientes antes de autorizar a instrução técnica favorável à aprovação. Essa verificação não foi realizada com o rigor necessário.

223. **Responsável 4: Gracivaldo José Ventura de Sousa** (524.328.231-68)

223.1. Cargo à época: Coordenador de Análise do DPPDD/SENACO

223.2. Conduta: em 09/10/2023: assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), concluindo pela aderência do Plano de Trabalho às exigências normativas sem verificar a suficiência qualitativa dos indicadores, a existência de *baseline* e a ausência de sobreposição com o TED 172/2023.

223.3. Nexo de causalidade: A instrução técnica deficiente, subscrita pelo Coordenador de Análise, foi o fundamento formal da aprovação do Plano de Trabalho pelo Conselheiro-Relator.

223.4. Culpabilidade: Configura-se a ocorrência de erro grosseiro. Os Coordenadores subscreveram a instrução técnica — documento estruturante do processo — sem verificar a suficiência qualitativa dos indicadores e a existência de baseline, que estavam ao alcance de análise pela leitura do próprio Plano de Trabalho.

224. **Responsável 5: Eugênio de Costa Arsky** (483.204.551-20)

224.1. Cargo à época: Coordenador de Seleção de Projetos do DPPDD/SENACO

224.2. Conduta: em 09/10/2023: assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/SENACON (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

224.3. Nexo de causalidade: A instrução técnica deficiente, subscrita pelo Coordenador de Seleção de Projetos, foi o fundamento formal da aprovação do Plano de Trabalho pelo Conselheiro-Relator.

224.4. Culpabilidade: Configura-se a ocorrência de erro grosseiro. Os Coordenadores subscreveram a instrução técnica — documento estruturante do processo — sem verificar a suficiência qualitativa dos indicadores e a existência de baseline, que estavam ao alcance de análise pela leitura do próprio Plano de Trabalho.

225. **Responsável 6: Wadih Nemer Damous Filho** (548.124.457-87)

225.1. Cargo à época: Secretário Nacional do Consumidor (SENACON) e Presidente do CFDD.

225.2. Conduta: em 06/11/2023: assinou o TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9) na qualidade de autoridade máxima da SENACON, consolidando juridicamente os vícios do Plano de Trabalho como parte integrante de um compromisso vinculante de R$ 42.000.000,00.

225.3. Nexo de causalidade: a assinatura do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9) consolidou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

juridicamente o comprometimento dos recursos com um instrumento de planejamento estruturalmente insuficiente.

225.4. Culpabilidade: Considera-se duvidosa a ocorrência de culpa grave, considerando que a irregularidade tratada nesta seção é de natureza técnica e metodológica, possivelmente não detectável pelo Secretário a partir dos documentos que embasaram sua assinatura — TED, Atestado de Conformidade da AGU e deliberação colegiada. Não há evidência de que o Secretário tivesse conhecimento efetivo das deficiências qualitativas do Plano de Trabalho ao assinar o TED. Por essa razão, deixa-se, *a priori*, de propor a realização de audiência deste responsável, salvo entendimento divergente desta Unidade Técnica ou do relator.

226. Para fins de eventual dosimetria da sanção aplicável pelo TCU, por ocasião da instrução de mérito, registram-se até o momento os seguintes fatores agravantes gerais:

(i) elevada materialidade do instrumento (R$ 42.000.000,00);

(ii) clareza das exigências normativas violadas (art. 6.º, inc. II, e art. 23 do Decreto 10.426/2020);

(iii) impossibilidade de avaliação da execução pelo próprio órgão concedente, confirmada pela reprovação do segundo relatório parcial (Nota Técnica 31/2025/DIMONC/MPCCGMPC/DPPDD — peça 91, p. 359/366);

227. Registram-se os seguintes fatores agravantes específicos:

(i) para o Responsável Tiago Emmanuel Nunes Braga: autor direto e exclusivo do Plano de Trabalho viciado; ciência prévia documentada pela diligência; execução simultânea do TED 172/2023 impunha dever adicional de delimitação; o Formulário Descritivo do próprio IBICT instrui o foco em impactos.

(ii) para o Responsável Armênio Bello Schmidt: autor direto da instrução técnica e do voto; ciência da diligência ao IBICT; acumulação de papéis de relator e de coordenador-geral de formalização.

(iii) para o Responsável Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda: titular da unidade técnica; assinou a notificação de diligência ao IBICT (peça 90, p.137/143); tinha conhecimento direto das insuficiências identificadas; não exigiu adequação qualitativa após a resposta do IBICT.

228. Em observância aos arts. 21 e 22 da LINDB e ao entendimento desta Corte nos Acórdãos 2.391/2018 e 1.628/2018, ambos do Plenário, o juízo definitivo sobre o elemento subjetivo fica reservado ao momento subsequente ao exercício do contraditório.

Encaminhamento

229. Diante do exposto nesta seção, propõe-se a realização de audiência de Armênio Bello Schmidt, Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, Gracivaldo José Ventura de Sousa e Eugênio de Costa Arsky para que apresentem razões de justificativa acerca da aprovação do Plano de Trabalho do projeto PMESDI/TED 03/2023, em razão de sua inadequação qualitativa aos requisitos do Decreto 10.426/2020, consistente na ausência de indicadores de resultado, de linha de base, de critérios de aceitação para os produtos de maior complexidade e de delimitação negativa em relação ao TED 172/2023, com base no art. 6º, inciso II, no art. 8º, inciso III, no art. 23 e no art. 25 do Decreto 10.426/2020 e nos itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD.

II.2.4 -. Irregularidade na cadeia de aprovação do TED.

230. Examina-se, nesta seção, a regularidade dos atos que compuseram a cadeia de aprovação do projeto PMESDI/TED 03/2023 no âmbito do CFDD e da estrutura administrativa da Senacon/DPPDD, compreendendo:

(i) a instrução técnica preparatória (Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon — SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320);

(ii) a diligência complementar ao IBICT (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/142) e a resposta correspondente;

(iii) o voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(iv) o voto-vista divergente do representante do Ministério Público Federal (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341);

(v) a deliberação colegiada na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD, realizada em 26/10/2023 (peça 90, p. 342/343);

(vi) o emprego do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390 — peça 90, p. 506/507) em substituição a parecer jurídico individualizado; e

(vii) os despachos administrativos que culminaram na assinatura do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9).

231. Saliente-se que a questão jurídica central não consiste em reapreciar a conveniência política do projeto, mas em verificar se os responsáveis observaram os deveres de motivação, instrução, verificação de aderência normativa, exame de viabilidade do Plano de Trabalho e controle jurídico-administrativo preventivo, especialmente diante da materialidade do ajuste (R$ 42.000.000,00), do grau de sensibilidade temática do objeto e da controvérsia interna que marcou o processo de aprovação.

Argumentos dos responsáveis pela gestão do FDD e da Senacon

232. Em resposta à diligência saneadora (Ofício 6.465/2026-TCU/Seproc — peça 84), o CFDD/Senacon informou, por meio do Ofício 50/2026-AECI/MJ, de 24/3/2026 (peça 86), acompanhado da Informação 13/2026/DPPDD/Senacon e do Despacho 768/2026/GAB-Senacon (peça 88), que a aprovação do projeto apoiou-se, essencialmente, na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), aprovada por maioria na 266.ª Reunião Ordinária (peça 90, p. 342/343), e no Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390 — peça 90, p. 506/507), com lista de verificação que, segundo a unidade, dispensava a emissão de parecer jurídico individualizado.

233. Nas manifestações anteriores constantes dos autos, o CFDD sustentou, em síntese:

(i) que a competência legal para selecionar projetos e deliberar sobre sua adequação temática pertence ao colegiado, nos termos do art. 6.º da Lei 9.008/1995 e do art. 4.º do Decreto 1.306/1994;

(ii) que o Eixo V do FDD possui caráter residual e exemplificativo, admitindo o enquadramento de fenômenos novos como a desinformação digital;

(iii) que a regularidade formal da tramitação foi observada mediante instrução técnica, submissão ao relator, deliberação colegiada e formalização posterior do TED; e

(iv) que eventual insuficiência material do projeto não descaracterizaria, por si só, a higidez formal da cadeia decisória.

234. Sob a mesma linha argumentativa, a Senacon apontou que a conformidade jurídica formal do processo foi aferida por meio de *checklist* (SEI 26.048.417, peça 90, p. 508/511) e atestado de conformidade (SEI 26048390— peça 90, p. 506/507), elaborado em aderência ao Parecer Referencial da CONJUR/MJSP, mecanismo que, a seu ver, era juridicamente idôneo e de uso corrente para a celebração de instrumentos padronizados, desde que preenchidos os requisitos documentais exigidos.

Argumentos do IBICT

235. O IBICT, em seus comentários de gestor (peça 77), defendeu que não lhe caberia responder por vícios da cadeia decisória interna do CFDD, uma vez que sua atuação se limitou à apresentação do projeto e do Plano de Trabalho, submetidos ao juízo técnico e colegiado da unidade descentralizadora.

236. Argumentou, ainda, que a aprovação pelo colegiado especializado e a formalização do TED pela Senacon geraram presunção de legitimidade administrativa suficiente para respaldar a continuidade da execução (cf. itens 114 e 133(i) desta instrução).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Argumentos do Conselheiro representante do MPF

237. O voto-vista do Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do MPF junto ao CFDD (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341), proferido no próprio curso do processo de aprovação pelo indeferimento do projeto, registrou, entre outros pontos:

(i) ausência de caráter reparatório específico;

(ii) inexistência de demonstração da relação de pertinência entre as infrações geradoras dos recursos e o objeto proposto;

(iii) insuficiência de clareza dos resultados almejados, sem identificação factível e palpável dos produtos esperados; e

(iv) risco de desvirtuamento institucional do Fundo, com alerta expresso de que o espaço de identificação de *fake news* é policialesco.

Análise

238. As deficiências qualitativas do Plano de Trabalho, identificadas e analisadas na seção II.2.3, somente se converteram em irregularidade consumada porque a cadeia de aprovação do CFDD falhou em detectá-las, enfrentá-las e saná-las antes da formalização do instrumento.

239. O exame que se segue nesta seção focaliza nessa falha sistêmica do processo decisório interno — a deficiência da instrução técnica, a ausência de motivação suficiente na deliberação colegiada, o uso inadequado do mecanismo de atestado de conformidade e, de forma especialmente grave, a violação ao princípio da segregação de funções pelo agente que concentrou, no mesmo processo, os papéis de instrutor técnico, Conselheiro-Relator e atestador de conformidade jurídica.

240. A irregularidade tratada nesta seção consiste na deficiência do processo administrativo de aprovação do TED 03/2023 pelo CFDD/Senacon, manifestada em cinco dimensões que se articulam e se reforçam mutuamente:

(i) instrução técnica deficiente, centrada em aderência temática abstrata e omissa quanto a requisitos jurídicos e operacionais essenciais, em violação ao art. 50, I, da Lei 9.784/1999;

(ii) ausência de tratamento saneador adequado diante de voto-vista divergente e fundamentado do representante do MPF, em violação ao art. 50, II, da Lei 9.784/1999;

(iii) uso do Atestado de Conformidade com Parecer Referencial em contexto que, à luz da Orientação Normativa AGU 55/2014, exigia parecer jurídico individualizado, diante da controvérsia material expressamente instalada no colegiado;

(iv) inexistência de camada efetiva de reavaliação material na fase de formalização do TED, em desconformidade com o art. 14 do Decreto-Lei 200/1967; e

(v) violação ao princípio da segregação de funções, pela cumulação, pelo mesmo agente, dos papéis de instrutor técnico (Coordenador-Geral de Análise e Formalização), deliberador colegiado (Conselheiro-Relator) e atestador de conformidade jurídica no mesmo fluxo decisório — concentração que eliminou as camadas de controle interno que o regime procedimental da Lei 9.784/1999 pressupõe como barreiras independentes de verificação.

241. A irregularidade desta seção é autônoma em relação às das seções II.2.2 e II.2.3. Embora haja interseção fática as seções II.2.2 e II.2.3, o vício aqui examinado consiste especificamente na deficiência do processo administrativo de aprovação — a falha da cadeia decisória em detectar, enfrentar e sanear as inconsistências materiais do projeto antes da formalização do TED 03/2023.

Da violação ao princípio da segregação de funções

242. A segregação de funções constitui princípio estruturante do controle interno na Administração Pública, com assento nos arts. 14 e 67 do Decreto-Lei 200/1967, que estabelecem, respectivamente, o princípio da delegação de competência e o dever de acompanhamento da execução de programas por unidades distintas das executoras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

243. No plano do processo administrativo federal, os arts. 18 e 69 da Lei 9.784/1999 impõem o dever de imparcialidade e vedam que o mesmo agente atue nas fases de instrução e de decisão quando houver interesse direto na matéria ou grau de participação incompatível com a isenção necessária ao controle de qualidade.

244. A jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que a violação ao princípio da segregação de funções configura irregularidade autônoma, independentemente da existência de prejuízo demonstrado, pois compromete a integridade estrutural do processo decisório e elimina as barreiras de controle que o ordenamento pressupõe como necessárias à prevenção de erros e irregularidades.

245. Nesse sentido, o Acórdão 1.353/2018-TCU-Plenário fixou o entendimento de que a segregação de funções 'consiste na separação de atribuições e responsabilidades entre diferentes pessoas, de modo a evitar que o mesmo agente seja responsável por funções incompatíveis, mitigando o risco de erros, irregularidades e fraudes'.

246. A jurisprudência do Tribunal consolidou-se no sentido de que a inobservância desse preceito vulnera a integridade dos atos administrativos. Conforme assentado no paradigmático Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, resultante do Levantamento de Governança de Aquisições, o balanceamento de poder e a segregação na tomada de decisões críticas são indispensáveis, pois a *'ausência de segregação de funções fragiliza os controles internos'*. A concentração excessiva de autoridade nas mãos de um único indivíduo eleva exponencialmente a probabilidade de falhas e desvios de finalidade.

247. Atualmente, esse entendimento jurisprudencial encontra-se expressamente positivado no ordenamento jurídico pátrio, haja vista que o artigo 5º combinado com o artigo 7º, §1º, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) impõe o dever de assegurar que a autoridade designante vete a indicação do mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções suscetíveis a riscos e manifestamente incompatíveis entre si.

248. No caso concreto, o responsável Armênio Bello Schmidt, concentrou, no mesmo processo decisório do TED 03/2023, os seguintes papéis funcionalmente incompatíveis:

(i) **Instrutor técnico** — Coordenador-Geral de Análise e Formalização do DPPDD/Senacon: na qualidade de superior hierárquico dos elaboradores da Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), após 'De acordo' no documento em 9/10/2023, validando hierarquicamente a instrução que recomendou a aprovação do projeto sem verificação do nexo de especificidade e sem exame dos requisitos de qualidade do Plano de Trabalho. Nessa posição, atuou como a última instância técnica interna antes do encaminhamento ao colegiado deliberativo.

(ii) **Deliberador colegiado** — Conselheiro-Relator do CFDD: na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (realizada em 26/10/2023, peça 90, p. 342/343), prolatou o Voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326), manifestando-se pela aprovação do projeto PMESDI sem examinar o nexo de especificidade entre as infrações geradoras dos recursos do FDD e o objeto proposto, e sem enfrentar, com motivação explícita e analiticamente suficiente, os vícios materiais levantados pelo voto-vista do representante do MPF. Ao exercer o papel de Relator no colegiado, o mesmo agente que havia validado a instrução técnica passou a propor o resultado da deliberação ao Conselho — eliminando, na prática, a distinção entre a fase de instrução e a fase de deliberação.

(iii) **Atestador de conformidade jurídica** — subscritor do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial: em 6/11/2023, subscreveu o Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390 — peça 90, p. 506/507) e emitiu o Despacho 73/2023 (SEI 26.049.877 — peça 90, p. 514/515), certificando a conformidade jurídica do instrumento por mecanismo padronizado. Com isso, o mesmo agente que havia instruído o processo tecnicamente e conduzido a deliberação colegiada assumiu ainda o controle jurídico-formal que deveria funcionar como barreira independente de filtragem.

249. A gravidade desta concentração de papéis não reside apenas na incompatibilidade formal entre as funções. Ela reside, acima de tudo, na eliminação funcional das três barreiras de controle que o regime procedimental pressupõe como independentes: (i) a instrução técnica deveria funcionar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

como filtro de qualidade antes da deliberação; (ii) a deliberação colegiada deveria exercer julgamento autônomo sobre a instrução técnica; e (iii) o controle jurídico deveria verificar a conformidade do instrumento de forma independente das duas etapas anteriores. Com um único agente exercendo as três funções, nenhuma dessas instâncias operou com a independência mínima necessária.

250. O acúmulo de funções atenta contra a lógica do controle interno de qualidade, que pressupõe que agentes distintos, com perspectivas e responsabilidades diferentes, examinem o mesmo objeto em etapas sucessivas. Quando um único agente ocupa todas essas posições, o processo perde a capacidade de autocorreção que a segregação de funções deveria assegurar.

251. Agrava o quadro o fato de que o responsável Armênio Bello Schmidt exercia, simultaneamente, cargo de natureza gerencial na área técnica do DPPDD/Senacon e mandato como Conselheiro Suplente do CFDD, na representação do próprio MJSP. Essa estrutura orgânica — que permitia ao mesmo servidor instruir tecnicamente o processo, deliberar colegiadamente sobre ele e atestar sua conformidade jurídica — não apenas viabilizou a irregularidade concreta, mas representa falha sistêmica de desenho institucional do CFDD, com potencial de reprodução em outros processos de aprovação.

252. Note-se, ademais, a inversão cronológica identificada nos autos: o Voto do Conselheiro-Relator foi assinado em 6/10/2023 (peça 90, p. 321/326), data anterior à da própria Instrução Técnica 3/2023 (assinada em 9/10/2023 — peça 90, p. 286/320). Ou seja, o mesmo agente que votou pela aprovação do projeto três dias antes da formalização do suporte técnico que o próprio voto afirma acolher é o mesmo que, depois, validou hierarquicamente essa instrução e assinou o atestado de conformidade.

253. A sequência cronológica evidencia que a cadeia de aprovação operou com suporte técnico posterior ao juízo deliberativo, em desconformidade com a lógica procedimental do regime de instrução e deliberação colegiada — e que a concentração de papéis no mesmo agente foi o fator que tornou possível essa inversão sem que qualquer mecanismo de controle interno a obstruísse.

Demais irregularidades da cadeia de aprovação

254. Em matéria de governança pública, a mera sucessão de atos formais não basta: a validade da cadeia decisória depende da suficiência analítica dos atos instrutórios e da consistência da motivação administrativa, nos termos do art. 50, incisos I e VII, da Lei 9.784/1999, e do art. 2.º, parágrafo único, incisos VII e VIII, do mesmo diploma.

255. As falhas relativas à suficiência analítica da Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon, ao tratamento da divergência qualificada no âmbito do CFDD, ao uso do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e à ausência de reavaliação material na fase de formalização já foram examinadas e valoradas nas seções II.2.2 e II.2.3 desta instrução, não sendo reavaliadas no presente tópico.

256. A irregularidade tratada nesta seção restringe-se, portanto, à violação ao princípio da segregação de funções, consubstanciada na concentração, em um mesmo agente, das funções de instrutor técnico, conselheiro-relator e atestador de conformidade jurídica, o que descaracteriza a independência das etapas sucessivas de controle e compromete a integridade da cadeia decisória.

Conclusão

257. A análise do processo administrativo 08012.002715/2023-74 (peças 90 a 93) evidencia que a cadeia de aprovação do TED 03/2023 foi marcada por falha sistêmica: um único agente concentrou as funções de instrutor técnico, Conselheiro-Relator e atestador de conformidade jurídica — eliminando as três barreiras de controle que o regime procedimental pressupõe como independentes.

258. Não prospera o argumento de que a aprovação colegiada geraria presunção insuscetível de revisão. A presunção de legitimidade do ato administrativo é *iuris tantum* — relativa e cedente diante de prova documental de motivação insuficiente, instrução incompleta ou inadequação do suporte técnico-jurídico, conforme reconhece a doutrina administrativista (Celso Antônio Bandeira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

de Mello, Curso de Direito Administrativo, 34. ed., p. 422) e a jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdão 516/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues e no Acórdão 3.779/2007-TCU-1ª Câmara. Min. Marcos Vilaça).

259. Tampouco prospera a tese do CFDD/Senacon de que eventual responsabilidade recairia apenas sobre o proponente. O dever de instruir adequadamente o processo e de deliberar com base em elementos consistentes recai, de forma própria e não transferível, sobre os agentes do CFDD/Senacon que estruturaram, validaram e formalizaram a cadeia decisória.

260. O art. 70, parágrafo único, da CF/88 é expresso ao estabelecer que todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos responderá pela prestação de contas, não se admitindo que a delegação ao proponente dispense o responsável pela descentralização de verificar a regularidade do instrumento que celebra.

Matriz de Responsabilização

261. À luz das evidências constantes dos autos, a irregularidade desta seção recomenda proposta de audiência dos agentes que desempenharam papel decisivo na instrução, validação, deliberação e formalização do processo de aprovação.

Irregularidade objeto da audiência e base legal

262. Irregularidade: Aprovação e formalização do TED 03/2023 com base em cadeia decisória administrativamente deficiente, marcada pela violação ao princípio da segregação de funções em razão da concentração, em único agente, dos papéis de instrutor técnico, deliberador colegiado e atestador de conformidade jurídica.

263. Base legal: arts. 13 da Lei 7.347/1985; 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; 7.º do Decreto 1.306/1994; 6.º, II, 8.º, 14, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020; 14 e 67 do Decreto-Lei 200/1967; 18, 50, I e II, e 2.º, parágrafo único, VII e VIII, da Lei 9.784/1999; e o princípio da eficiência do art. 37, *caput*, da CF/88.

Responsável e conduta

264. Os documentos dos autos identificam o seguinte agente com participação decisiva na irregularidade:

265. **Responsável: Armênio Bello Schmidt** (442.956.260-15)

265.1. Cargos à época: Conselheiro Suplente do CFDD, representante do MJSP, e Coordenador-Geral de Análise e Formalização do DPPDD/Senacon, cumulativamente.

265.2. Condutas:

(i) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), na qualidade de Coordenador-Geral de Análise e Formalização, validando hierarquicamente documento que recomendou a aprovação do projeto sem verificação do nexo de especificidade e sem exame dos requisitos de qualidade do Plano de Trabalho;

(ii) em 6/10/2023 (data anterior à Instrução Técnica), prolatou o Voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326) na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343), manifestando-se pela aprovação do projeto sem examinar o nexo de especificidade e sem motivação suficiente para afastar as objeções do voto-vista do representante do MPF; e

(iii) em 6/11/2023, subscreveu o Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390— peça 90, p. 506/507) e emitiu o Despacho 73/2023 (SEI 26.049.877 — peça 90, p. 514/515), referendando a conformidade jurídica do TED por mecanismo padronizado em contexto que demandava análise jurídica individualizada.

265.3. Nexo de causalidade:

(i) A irregularidade descrita nesta seção — violação ao princípio da segregação de funções — decorre diretamente da concentração, em um mesmo agente, das funções de instrutor técnico, conselheiro-relator e atestador de conformidade jurídica no processo de aprovação do TED

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

03/2023.

(ii) Essa acumulação de papéis, associada à inversão cronológica entre a emissão do voto e a finalização da instrução técnica, reduziu as salvaguardas estruturais do fluxo decisório, enfraquecendo as barreiras de revisão independente que poderiam identificar e corrigir as insuficiências apontadas nas seções II.2.2 e II.2.3.

(iii) Embora as falhas de mérito na aprovação do TED — ausência de nexo de especificidade, inadequação qualitativa do Plano de Trabalho e uso do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial em substituição a parecer jurídico individualizado — sejam analisadas e valoradas nas seções II.2.2 e II.2.3, a estrutura procedimental irregular aqui examinada contribuiu de forma relevante para que tais falhas não fossem detectadas ou corrigidas em tempo, caracterizando nexo de causalidade entre a violação à segregação de funções e o resultado irregular apurado.

265.4. Culpabilidade:

(i) A conduta imputada ao Conselheiro Armênio Bello Schmidt revela grau elevado de reprovabilidade, porquanto a concentração de funções em um mesmo agente não decorreu de circunstância fortuita, mas de opção procedimental consciente que afastou, na prática, a atuação sucessiva e independente de instâncias técnicas, colegiadas e jurídicas.

(ii) Não se identificam, no caso concreto, elementos que atenuem de modo relevante a culpabilidade pela violação procedimental específica aqui examinada, ressalvado que a valoração das condutas relacionadas às irregularidades materiais de aprovação — já tratadas nas seções II.2.2 e II.2.3 — observará, na matriz de responsabilização, a dosimetria própria de cada achado.

(iii) Essa concentração eliminou as três barreiras de controle independente que o regime procedimental pressupõe, comprometendo a integridade estrutural do processo decisório e impedindo a autocorreção que a segregação de funções deveria assegurar. A inversão cronológica — voto prolatado antes da Instrução Técnica — evidencia que a concentração de papéis foi, precisamente, o fator que tornou possível a aprovação sem suporte técnico prévio adequado.

(iv) na qualidade de integrante de colegiado responsável pela gestão de recursos significativos do FDD, o responsável detinha dever especial de zelar pela observância das boas práticas de governança e de segregação de funções. Trata-se de circunstância que agrava substancialmente a dosimetria da responsabilidade, nos termos da jurisprudência desta Corte (Acórdãos s 3.381/2013-Plenário rel. Min. Valmir Campelo; 1.375/2015-Plenário e 2.829/2015-Plenário, ambos da rel. Min. Bruno Dantas).

266. Em observância aos arts. 21 e 22 da LINDB e ao entendimento desta Corte nos Acórdãos 2.391/2018 e 1.628/2018, ambos do Plenário, o juízo definitivo sobre o elemento subjetivo fica reservado ao momento subsequente ao exercício do contraditório.

Encaminhamento

267. À vista do nexo de causalidade e do grau de culpabilidade verificados, propõe-se a realização de audiência do Conselheiro Armênio Bello Schmidt, exclusivamente para que apresente razões quanto à violação ao princípio da segregação de funções na cadeia de aprovação do TED 03/2023, consubstanciada na acumulação, por ele, das funções de instrutor técnico, conselheiro-relator e atestador de conformidade jurídica.

268. Registra-se, por fim, que os demais responsáveis pelas falhas referentes à instrução técnica deficiente, ausência de tratamento motivado da divergência qualificada, uso inadequado do Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial e ausência de reavaliação material na fase de formalização já tiveram suas condutas examinadas e valoradas nas seções II.2.2 e II.2.3 desta instrução, à luz das irregularidades materiais ali descritas, não sendo objeto da presente seção, que se limita à irregularidade procedimental específica de violação ao princípio da segregação de funções imputada ao Conselheiro Armênio Bello Schmidt.

II.2.5 -. Irregularidades na execução e no acompanhamento do 1.º exercício do TED 03/2023

269. Esta seção examina as irregularidades verificadas na fase de execução do primeiro exercício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

do TED 03/2023 (novembro a dezembro de 2023) e no correspondente acompanhamento pela unidade descentralizadora. A análise abrange duas supostas irregularidades interligadas, tratadas em conjunto por dizerem respeito ao mesmo período de execução, aos mesmos documentos e a responsáveis com papéis complementares:

(i) **desvio de objeto**: examina-se se as atividades registradas pelo IBICT no Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) referente ao exercício de 2023 (SEI 26728511/27001988 — peça 91, p. 25/30) guardam conformidade com o objeto pactuado na cláusula 3.ª do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9), nos termos dos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e do art. 63 da Lei 4.320/1964; e

(ii) **inadequação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) e falha no acompanhamento:** examina-se se o Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 referente ao exercício de 2023 (Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), elaborado pelo DPPDD/Senacon, atendeu às exigências de supervisão da execução previstas no art. 17, *caput,* do Decreto 10.426/2020, diante da execução financeira nula registrada no primeiro período de vigência.

Análise

Marco normativo

270. O art. 15 do Decreto 10.426/2020 determina que a unidade descentralizada execute o objeto pactuado no Plano de Trabalho aprovado. O art. 17 impõe à unidade descentralizadora o dever de supervisionar a execução, verificando a conformidade entre as atividades realizadas e o objeto pactuado.

271. O art. 23 desse Decreto estabelece que o acompanhamento será realizado com base nos relatórios de cumprimento do objeto, os quais devem demonstrar a correspondência entre as atividades executadas e as metas e etapas constantes do Plano de Trabalho.

272. O art. 63 da Lei 4.320/1964 condiciona o reconhecimento do cumprimento do objeto à comprovação material e documental das prestações avençadas.

273. A Cláusula 4.2 do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9) impõe ao IBICT, como unidade descentralizada, o dever de:

(i) apresentar relatório anual de execução ao final de cada exercício, indicando o cumprimento das metas e etapas propostas;

(ii) executar os créditos orçamentários descentralizados e os recursos financeiros recebidos; e

(iii) zelar pela aplicação regular dos recursos recebidos, assegurando a conformidade dos documentos, das informações e dos demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária e operacional.

a) Desvio de objeto no primeiro exercício

274. Os documentos encaminhados pelo IBICT ao CFDD/Senacon em cumprimento à obrigação de prestação de contas do exercício de 2023 foram os seguintes (conforme listados no Parecer 3/2024 — SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10):

(i) Ofício 19/2024/IBICT (SEI 26728478 — peça 91, p. 2), recebido em 16/1/2024, contendo encaminhamento formal;

(ii) Relatório de Cumprimento do Objeto (SEI 26728511 — peça 91, p. 25/30), recebido em 16/1/2024;

(iii) Cronograma de contratações e aquisições (SEI 26728531 — peça 91, p. 2), recebido em 16/1/2024;

(iv) Anexo II — Detalhamento das atividades desenvolvidas no início do projeto de pesquisa (SEI 26728569 — peça 91, p. 31/42), recebido em 16/1/2024;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(v) Relatório de Cumprimento do Objeto retificado (SEI 27001988 — peça 91, p. 25/30) e Anexo II retificado (SEI 27001990 — peça 91, p. 31/42), ambos encaminhados pelo Ofício 65/2024/IBICT (SEI 27001983 — peça 91, p.23), em 16/2/2024, após diligência do DPPDD (Ofício 5/2023/COAN/CGAF-SENACON/DPPDD/SENACON/MJ, em 19/9/2023, SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143).

275. O conteúdo do Relatório de Cumprimento do Objeto (SEI 26728511/27001988 — peça 91, p. 25/30) e do Anexo II — Detalhamento de Atividades (SEI 26728569/27001990 — peça 91, p. 31/42) demonstra que as únicas atividades reportadas pelo IBICT como realizadas no primeiro exercício consistiram, segundo o próprio Parecer Anual de Execução 2023 (parcial), referente ao período de 06/11/2023 a 31/12/2024 (Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10)), nas 'reuniões descritas na seção 4.1 — Reuniões realizadas do documento Anexo II', que o IBICT associou à Meta 5 do Plano de Trabalho (Etapas 5.1, 5.2 e 5.3 — disseminação dos avanços obtidos).

276. A execução financeira no exercício de 2023 foi zero: o Cronograma Físico-Financeiro do Parecer Anual registra, para todas as metas, 'Valor gasto com as atividades: R$ 0,00' (SEI 26856992 — peça 91, p. 8), não obstante terem sido descentralizados ao IBICT R$ 6.000.000,00 para o exercício de 2023, conforme cronograma do instrumento (SEI 26856992 — peça 91, p. 8).

277. O Cronograma de execução orçamentária apresentado pelo IBICT (SEI 26895393 — peça 91, p. 8) confirmou: valores previstos para 2023: R$ 6.000.000,00; valores executados: R$ 0,00; valores devolvidos ou anulados: R$ 0,00.

278. O *status* de execução das metas e etapas previstas no Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491), conforme reportado no Parecer Anual de Execução (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), era o seguinte ao término do primeiro exercício:

(i) Meta 1 (arcabouço teórico-metodológico): Etapa 1.1 — não iniciada; Etapa 1.2 — 5% de execução (sem produto entregue);

(ii) Meta 2 (coleta e análise de dados): Etapas 2.1 e 2.2 — 0%;

(iii) Meta 3 (infraestrutura computacional): Etapas 3.1, 3.2 e 3.3 — não iniciadas;

(iv) Meta 4 (prova das metodologias): Etapas 4.1 e 4.2 — não iniciadas;

(v) Meta 5 (disseminação): Etapas 5.1, 5.2 e 5.3 — 'em andamento' (sem produto entregue, sem valor executado).

279. Em suma, ao término do primeiro exercício, nenhuma entrega técnica havia sido produzida, nenhum valor havia sido despendido e nenhuma das metas e etapas previstas no Plano de Trabalho constava como concluída ou com entrega mensurável associada ao período.

Natureza das atividades relatadas e incompatibilidade com o objeto

280. O conjunto de atividades relatadas no Anexo II — Detalhamento de Atividades (SEI 26728569/27001990 — peça 91, p. 31/42) consiste, segundo o próprio relato do IBICT endossado pelo Parecer Anual, em 'reuniões realizadas' enquadradas na Etapa 5.2 (Efetuar eventos de divulgação da pesquisa). Pelo que se pode depreender dos documentos constantes dos autos, essas reuniões tinham caráter de articulação institucional com entidades como SECOM, STF, CNPq, CAPES, FINEP e Embaixada da China.

281. A associação dessas reuniões de articulação à Etapa 5.2 do Plano de Trabalho é incorreta por dupla razão. Primeiro, a Etapa 5.2 refere-se a 'eventos de divulgação da pesquisa' — especificamente um seminário de compartilhamento de resultados parciais e um workshop de compartilhamento de resultados finais (SEI 25660065 — peça 90, p. 411) —, e não a reuniões preparatórias de prospecção de parcerias.

282. Segunda razão: a Etapa 5.2, pelo próprio cronograma, pressupõe que haja resultados científicos a divulgar, o que não era o caso ao início do projeto: reuniões de articulação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

institucionais realizadas nos dois primeiros meses de vigência, antes de qualquer pesquisa concluída, não correspondem funcionalmente ao tipo de entrega prevista nessa etapa.

283. Atividades de articulação político-institucional e prospecção de parcerias são de natureza gerencial e preparatória. O Decreto 10.426/2020, em seus arts. 6.º, II, e 23, exige que todas as atividades a serem realizadas com recursos descentralizados estejam expressamente previstas no Plano de Trabalho aprovado, com metas, indicadores e critérios de aceitação definidos.

284. A realização de atividades não previstas ou não enquadráveis nas etapas do Plano — ainda que de natureza preparatória — configura desvio de objeto, nos termos do art. 15 do mesmo Decreto e do art. 63 da Lei 4.320/1964.

O episódio do IV Colóquio Internacional Pátria (Cuba)

285. A análise do processo administrativo 08012.002715/2023-74 (peças 90 a 93) permitiu identificar que recursos do TED 03/2023 foram utilizados para custear a participação de pesquisador vinculado ao projeto PMESDI no IV Colóquio Internacional Pátria, realizado em Cuba, conforme noticiado pelo jornal Estadão, em 8/6/2025 (peça 58).

286. O evento teve, conforme a documentação nos autos (peça 58), caráter político declarado, organizado com ênfase na 'defesa dos valores do socialismo', sem relação temática demonstrável com o objeto do TED — que consiste no mapeamento, coleta e análise de expedientes de desinformação no debate público digital brasileiro, nos termos da cláusula 3.ª do instrumento (SEI 26048303 — peça 9).

287. Não há nos autos evidência de que: (i) o referido evento tenha sido previsto no Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) ou em qualquer revisão formal do instrumento; (ii) a despesa tenha sido previamente autorizada pela unidade descentralizadora; ou (iii) tenha sido apresentada justificativa de pertinência entre a agenda do evento e as metas e etapas do projeto.

288. A despesa com a participação nesse evento configura, em tese, desvio de objeto por dupla razão: (i) não corresponde a nenhuma etapa, produto ou atividade prevista no Plano de Trabalho aprovado (art. 15 do Decreto 10.426/2020); e (ii) não guarda relação de pertinência com o objeto pactuado, pois a agenda declarada do evento é de natureza política e ideológica, sem conexão demonstrada com a metodologia ou as entregas técnico-científicas do projeto.

289. A quantificação precisa dos valores despendidos com essa viagem não foi possível com base nos documentos disponíveis nas peças 90 a 93, devendo ser objeto de verificação na prestação de contas final do TED perante o CFDD/Senacon. Caso a despesa não seja adequadamente justificada na prestação de contas, deverá ser avaliada para fins de apuração de eventual dano ao erário, conforme o art. 46 da Lei 8.443/1992 e o art. 2.º da IN-TCU 98/2024.

Conclusão — desvio de objeto

290. Diante do exposto nesta seção, está configurado o desvio de objeto no primeiro exercício do TED 03/2023, consubstanciado na execução de atividades de articulação institucional não correspondentes às etapas previstas no Plano de Trabalho e na utilização de recursos para participação em evento sem previsão no instrumento e sem nexo demonstrado com o objeto pactuado, em violação aos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964.

b) Inadequação do Parecer Anual de Execução e falha no acompanhamento pela unidade descentralizadora

291. O Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) foi elaborado pela Divisão de Monitoramento do DPPDD/Senacon e percorreu a cadeia de aprovação com os seguintes assinantes, todos em 26/2/2024:

(i) Rogério Borges Messias — Fiscal;

(ii) Raul Silva Sales — Chefe da Divisão de Monitoramento;

(iii) José Artgnan Dias Costa — Coordenador de Monitoramento e Prestação de Contas, substituto;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

e

(iv) Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda — Diretor do DPPDD/Senacon (aprovação final, com autorização de descentralização orçamentária).

292. A conclusão do Parecer Anual foi a seguinte (SEI 26856992 — peça 91, p. 8):

'Em consonância com o disposto na Portaria FDD 10, de 17 de novembro de 2023 (26862992), e com base na análise dos documentos acostados aos autos, entende-se que as informações e os dados apresentados nos relatórios anuais de execução guardam consonância com o Termo de Execução Descentralizada FDD 03/2023. O projeto iniciado em novembro de 2023 se encontra em andamento. (...) entende-se que os relatórios anuais de execução apresentados estão em condições de ser submetidos à aprovação.'

293. A aprovação do Parecer pelo Diretor do DPPDD foi acompanhada de despacho autorizando nova descentralização orçamentária ao IBICT no valor de R$ 12.000.000,00 para o exercício de 2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 9), com base na Nota Técnica 15/2023 (SEI 26031472 — peça 90, p. 500/505).

294. Ou seja, a aprovação acrítica do Parecer Anual teve consequência financeira direta e imediata: autorizou o desembolso de mais R$ 12.000.000,00 ao IBICT sem que nenhuma entrega técnica tivesse sido produzida no primeiro exercício.

295. A conclusão do Parecer de que o projeto 'encontra-se em andamento' e 'guarda consonância' com o TED não resiste ao confronto com a própria base fática registrada no mesmo documento: (i) execução financeira nula (R$ 0,00 de R$ 6.000.000,00 descentralizados); (ii) todas as metas relevantes com status 'não iniciada' ou sem entrega mensurável; e (iii) as únicas atividades reportadas — reuniões de articulação — enquadradas de forma indevida na Etapa 5.2 do Plano de Trabalho.

296. O próprio Parecer registra expressamente que o projeto 'está em execução, porém, fora do previsto no escopo do instrumento' (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) — constatação que, sem justificativa plausível, não gerou qualquer providência corretiva, sendo seguida pela conclusão de que os relatórios 'estão em condições de ser submetidos à aprovação'.

297. A contradição interna do Parecer Anual é, por si só, evidência da ausência de análise crítica: reconhece-se a execução fora do escopo do instrumento e, simultaneamente, conclui-se pela aprovação sem adoção de medida corretiva, sem registro de ressalva ou condicionante, e sem qualquer notificação formal ao IBICT sobre a necessidade de adequação das atividades ao Plano de Trabalho aprovado.

298. Em contraste, o Parecer referente ao exercício de 2024 resultou na **reprovação** do RCO, mediante a Nota Técnica 31/2025/DIMONC/MPCCGMPC/DPPDD (documentada nos autos — peça 91, p. 359/366), sob fundamento de 'ausência de informações parametrizadas, descompasso entre execução física e financeira e complexidade dos produtos pactuados'.

299. As mesmas causas estruturais — ausência de entregas verificáveis e descompasso físico-financeiro — já estavam presentes desde o primeiro exercício, com a agravante adicional de execução financeira absolutamente nula.

c) Inadequação da metodologia de mensuração da execução física e inconsistência das declarações financeiras

300. Além da contradição interna já identificada, o Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) apresenta duas ordens adicionais de falhas que comprometem sua validade formal e impedem o reconhecimento do cumprimento do objeto nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964.

301. A primeira falha consiste na adoção de metodologia de mensuração da execução física baseada exclusivamente no tempo decorrido de vigência, sem relação com a realização de atividades, entregas ou resultados previstos nas etapas do Plano de Trabalho. O Parecer adotou, para as Metas 1 e 5, a fórmula 'Meta a ser realizada em 36 meses = 100%. 1 mês equivale a 2,78%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

de andamento. Em 2 meses de projeto, a porcentagem de andamento da meta é de aproximadamente 5,5%' (SEI 26856992 — peça 91, p. 4-6), convertendo o mero decurso temporal em indicador de execução física.

302. Essa metodologia foi integralmente originada pelo próprio IBICT no Relatório de Cumprimento do Objeto retificado (SEI 27001988 — peça 91, p.25/30), onde o Diretor Tiago Emmanuel Nunes Braga a utilizou para justificar 5% de execução das Metas 1 e 5 sem apresentar qualquer produto verificável associado ao período. O Parecer do DPPDD aceitou esse critério sem questionamento, replicando-o como fundamento da avaliação de cumprimento do objeto.

303. A adoção de percentual de execução proporcional ao tempo decorrido é metodologicamente incompatível com projetos orientados por entregas específicas, como os previstos no Plano de Trabalho do PMESDI — no qual cada meta possui produto definido, prazo e indicador de entrega individualizados.

304. O critério temporal seria aceitável apenas para atividades de duração contínua e intrinsecamente proporcionais ao tempo, o que não é o caso. Sua utilização viola o art. 17, § 1.º, do Decreto 10.426/2020, que exige a demonstração de progresso verificável por meta, etapa e produto, e o art. 63 da Lei 4.320/1964, que condiciona o reconhecimento do cumprimento do objeto à comprovação material e documental das prestações avençadas.

305. A segunda falha consiste na omissão, pelo Parecer Anual, de verificação da consistência entre as informações de execução física e financeira. O item 4.2 do Parecer 3/2024 declara expressamente que 'a análise orçamentária não é competência desta unidade' (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), renunciando ao cotejo mínimo de coerência entre a execução física declarada e os dados financeiros do instrumento.

306. Essa omissão é agravada por inconsistência documental: simultaneamente à declaração de execução financeira nula em todas as metas — 'Valor gasto com as atividades: R$ 0,00' (SEI 26856992 — peça 91, p. 8) e 'Valores executados: R$ 0,00' (SEI 26895393 — peça 91, p. 8) —, o próprio IBICT informou ao DPPDD, por meio do Relatório de Planejamento Financeiro Semestral do 1.º semestre de 2024 (SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17), encaminhado pelo Ofício 54/2024/IBICT (SEI 11692468 — peça 91, p.12/13), que 'os recursos alocados ao projeto já foram totalmente empenhados para a Fundação ainda no ano de 2023'.

307. O Despacho 87/2024/DPPDD/SENACON (SEI 26918812 — peça 91, p. 18), com o qual o Diretor Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda encaminhou esse relatório à CGMPC para 'conhecimento e providências', demonstra que a informação era do conhecimento da unidade descentralizadora quando da elaboração do Parecer.

308. A incompatibilidade lógica entre declarar execução financeira zero no RCO e informar simultaneamente que os recursos já haviam sido 'totalmente empenhados' para a FUNDEP em 2023 impõe ao fiscal do instrumento, ao mínimo, o dever de verificar a coerência das declarações antes de concluir pela consonância do instrumento com o TED. A omissão dessa verificação, diante de sinais evidentes de inconsistência, configura falha autônoma de supervisão, nos termos dos arts. 15, incisos IV e V, e 17, *caput*, do Decreto 10.426/2020 e do art. 13, inciso VII, do Regimento Interno do CFDD (Portaria MJ 2.314/2018).

309. O argumento defensivo de que a análise orçamentária seria atribuição de unidade distinta do DPPDD, conforme a Portaria FDD 10/2023 (peça 28, p. 9), não afasta o dever do fiscal do instrumento de verificar a coerência lógica mínima entre execução física declarada, recursos transferidos e ausência de qualquer comprovante de despesa, dever que decorre diretamente do art. 17, *caput*, do Decreto 10.426/2020 e da Cláusula 4.2 do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9). A divisão interna de competências dentro do DPPDD não pode ser oposta ao TCU como exclusão de responsabilidade funcional pelo resultado do ato aprobatório.

310. Essas duas falhas — a metodologia de mensuração por tempo decorrido e a omissão de verificação da consistência financeira — somam-se às irregularidades já identificadas nas alíneas 'a' e 'b' desta seção, configurando, em seu conjunto, o seguinte quadro:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Falha	Documento comprobatório	Norma violada
Metodologia de mensuração da execução física por tempo decorrido, sem produtos verificáveis	SEI 27001988 — peça 91, p.25/30; SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10	Art. 17, §1.º, Decreto 10.426/2020; art. 63 da Lei 4.320/1964
Aceitação de reclassificação retroativa de atividades para a Meta 5, sem análise de pertinência material	SEI 27001990 — peça 91, p. 31/42; SEI 26952510 — peça 91, p. 7; 20/21	Art. 17, *caput*, Decreto 10.426/2020; art. 50, I, Lei 9.784/1999
Omissão de verificação da consistência financeira (execução zero × empenho total para a FUNDEP)	SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17; SEI 26895393 — peça 91, 8; SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10	Arts. 15, IV e V, e 17, *caput*, Decreto 10.426/2020; art. 13, VII, Portaria MJ 2.314/2018
Contradição interna insanável do Parecer (item 3.1.8 × item 4.1)	SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10	Art. 50, I, Lei 9.784/1999
Autorização de R$ 12.000.000,00 sem comprovação de execução	SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10; Nota de Crédito 2024NC800002 — peça 91, p. 51	Art. 17, *caput*, e art. 23, Decreto 10.426/2020

311. Esse conjunto de falhas produz consequência patrimonial diretamente verificável: a aprovação do Parecer Anual pelo Diretor do DPPDD foi acompanhada de despacho expresso autorizando nova descentralização orçamentária de R$ 12.000.000,00 ao IBICT para o exercício de 2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), condicionada explicitamente à aprovação das contas do exercício anterior. Conforme a Nota Técnica 31/2025/DIMONC/MPCCGMPC/DPPDD (peça 91, p. 359/366), apenas R$ 2.357.369,43 foram efetivamente executados até dezembro de 2024, resultando em saldo remanescente de R$ 13.641.395,21, sem que os produtos previstos no Plano de Trabalho tivessem sido entregues. Há, portanto, nexo causal direto entre a aprovação inadequada do Parecer Anual do 1.º exercício e a liberação de recursos que permaneceram majoritariamente inaplicados.

312. Em contexto de restrição orçamentária, de contingenciamento recorrente de dotações e de elevado estoque de demandas por investimentos em políticas públicas de proteção de direitos difusos, a decisão de autorizar nova descentralização orçamentária, permitindo que parcela significativa dos recursos permanecesse majoritariamente inaplicada, agrava a relevância da falha de acompanhamento, porquanto traduz alocação ineficiente de recursos escassos, em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência na gestão do gasto público, previstos nos arts. 70 e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Avaliação dos argumentos dos responsáveis

313. A decisão de aprovar no primeiro ciclo e reprovar no segundo, com base nas mesmas causas estruturais, evidencia inconsistência no padrão de acompanhamento e, em especial, a ausência de análise crítica no Parecer de 2023.

314. O art. 17, *caput*, do Decreto 10.426/2020 impõe à unidade descentralizadora o dever de supervisionar a execução do TED, verificando o cumprimento do objeto e o grau de alcance das metas pactuadas. O art. 23 determina que o acompanhamento seja realizado de forma a identificar desvios e recomendar ou adotar as medidas cabíveis.

315. Por sua vez, o Manual FDD/CFDD (peça 94, item 5.2), exige que os Pareceres Anuais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Execução contenham análise das atividades realizadas em confronto com as metas pactuadas, identificação de desvios e indicação de medidas corretivas. Nenhuma dessas exigências foi cumprida no Parecer 3/2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10).

316. A aprovação do Parecer Anual com fundamento em conclusão acrítica, acompanhada de autorização para nova descentralização de R$ 12.000.000,00, em contexto de execução nula e desvio de objeto documentado no próprio Parecer, configura falha grave no acompanhamento pela unidade descentralizadora, em violação ao art. 17, *caput*, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020 e ao item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

317. O nexo causal dessa omissão para o dano potencial ao erário é direto, tendo em vista que a aprovação acrítica do primeiro Parecer Anual e a consequente autorização de nova descentralização orçamentária permitiram que o instrumento avançasse para um segundo exercício sem que as deficiências estruturais de execução fossem corrigidas, contribuindo para que o montante total descentralizado ao IBICT atingisse R$ 18.025.490,71 sem que os produtos previstos no Plano de Trabalho fossem entregues.

318. O CFDD apresentou, em resposta à diligência do Tribunal, a Informação 1/2024/CFDD/GAB-SENACON/SENACON (SEI 28040723, de 03/06/2024, peça 24), na qual, sob o item C.3 — relativo ao estágio de execução do TED 03/2023 no exercício de 2023—, argumentou que, tendo em vista que o referido Termo foi firmado em 06/11/2023 e que a primeira Nota de Crédito foi enviada apenas ao final daquele ano, as primeiras atividades do projeto estavam sendo estruturadas à época, conforme se depreende do Relatório de Cumprimento do Objeto 2023, encaminhado por meio do Ofício 19/2024/IBICT (SEI 28041315, peça 26).

319. Com base nessa documentação, o DPPDD/SENACON elaborou o Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 - exercício 2023 (peça 28), igualmente anexo à Informação 1/2024), no qual concluiu que as informações e os dados apresentados nos relatórios anuais de execução guardam consonância com o TED 03/2023, encontrando-se o projeto em andamento desde novembro de 2023 (peça 28, p.9)

320. O argumento não prospera. Primeiro, o Decreto 10.426/2020 não prevê exceção ao dever de acompanhamento crítico baseada na duração do período: o Parecer Anual deve refletir a situação real da execução, inclusive a ausência de execução conforme o Plano de Trabalho, identificar suas causas e recomendar as medidas cabíveis — independentemente da duração do exercício.

321. Segundo, a curta duração do primeiro exercício não justifica a aprovação de atividades que não constam do Plano de Trabalho como se fossem execução válida do objeto.

322. Terceiro, e de forma mais incisiva: o próprio Parecer Anual reconheceu que o projeto estava 'fora do previsto no escopo do instrumento' (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), o que tornava ainda mais necessária — e não dispensável — a adoção de providências corretivas antes da aprovação.

323. O IBICT, no Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto referente ao exercício de 2023 (peça 27), sustentou que as atividades de articulação político-institucional realizadas no primeiro semestre de vigência são necessárias para a criação das condições organizacionais e institucionais mínimas para a execução do projeto, constituindo atividades preparatórias implicitamente autorizadas pelo Plano de Trabalho, conforme detalhado no Ofício 19/2024/IBICT (peça 26).

324. O argumento tampouco prospera. O argumento do IBICT de que as atividades de articulação político-institucional realizadas nos dois primeiros meses de vigência constituiriam atividades preparatórias implicitamente autorizadas pelo Plano de Trabalho — sustentado no Ofício 19/2024/IBICT (peça 26) e no Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto referente ao exercício de 2023 (peça 27) — é incompatível com o regime de execução previsto no art. 23 do Decreto 10.426/2020, que exige que todas as atividades sejam expressamente previstas no Plano de Trabalho aprovado, com metas, indicadores e critérios de aceitação definidos; a noção de atividade implicitamente autorizada não encontra amparo normativo no referido regime.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

325. Diante das evidências expostas nesta seção, estão configuradas as seguintes irregularidades:

(i) desvio de objeto no exercício de 2023, consubstanciado na execução de atividades de articulação institucional não correspondentes às etapas previstas no Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491), em enquadramento inadequado na Etapa 5.2, e na utilização de recursos do TED para participação de pesquisador em evento político em Cuba (peças 58-59) sem previsão no instrumento e sem nexo demonstrado com o objeto pactuado — em violação aos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964; e

(ii) inadequação do Parecer Anual de Execução (exercício de 2023) e falha no acompanhamento pela unidade descentralizadora, consubstanciada:

(a) na elaboração de parecer que reconhece execução fora do escopo do instrumento e, não obstante, conclui pela aprovação sem adoção de qualquer medida corretiva, autorizando descentralização adicional de R$ 12.000.000,00 ao IBICT;

(b) na adoção de metodologia de mensuração da execução física baseada exclusivamente no tempo decorrido de vigência, em substituição à comprovação por produtos verificáveis vinculados às metas pactuadas; e

(c) na omissão de verificação da consistência entre a execução financeira declarada no RCO — R$ 0,00 — e a declaração simultânea do IBICT de que os recursos haviam sido totalmente empenhados para a FUNDEP ainda em 2023 (SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17) — em violação ao art. 17, *caput* e §1.º, ao art. 23 do Decreto 10.426/2020, ao art. 50, I e II, da Lei 9.784/1999, ao item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94) e ao art. 13, VII, do Regimento Interno do CFDD (Portaria MJ 2.314/2018).

Matriz de Responsabilização

Irregularidade objeto da audiência e base legal

326. Irregularidade: execução de atividades diversas do objeto pactuado no TED 03/2023 durante o exercício de 2023, sem correspondência às metas e etapas do Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491), incluindo a realização de atividades de articulação institucional enquadradas indevidamente como execução do objeto e a utilização de recursos para participação em evento político em Cuba sem previsão no instrumento, combinada com aprovação acrítica do Parecer Anual de Execução e autorização de nova descentralização orçamentária sem adoção de providências corretivas diante de execução fora do escopo do instrumento.

327. Base legal: arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964.

Responsáveis e condutas

328. Os documentos dos autos identificam os seguintes agentes com participação decisiva na irregularidade:

329. **Responsável 1: Tiago Emmanuel Nunes Braga** (044.814.476-05)

329.1. Cargo à época: Diretor do IBICT e Responsável Legal pelo TED 03/2023, conforme identificado na cláusula de identificação do Plano de Trabalho (SEI 25660065 — peça 90, p. 5) e no Ofício 19/2024/IBICT (SEI 26728478 — peça 91, p. 607/608).

329.2. Conduta: (desvio de objeto (IBICT)):

(i) Apresentação ao DPPDD/Senacon do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) referente ao exercício de 2023 (SEI 26728511 e retificação SEI 27001988 — peça 91, p. 25/30) e do Anexo II — Detalhamento de Atividades (SEI 26728569 e retificação SEI 27001990 — peça 91, p. 31/42), registrando exclusivamente atividades de articulação institucional como execução do objeto, enquadrando-as de forma inadequada na Etapa 5.2 do Plano de Trabalho.

(ii) Utilização de recursos do TED para participação de pesquisador em evento em Cuba (peças 58-59) sem previsão no Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) e sem nexo demonstrado com o objeto pactuado na cláusula 3.ª do TED (SEI 26048303 — peça 9) — em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

violação aos arts. 15 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964.

(iii) Elaboração do RCO (SEI 27001988 — peça 91, p. 25/30) com metodologia de mensuração por tempo decorrido; inconsistência entre a declaração de execução financeira zero e a informação de empenho total dos recursos para a FUNDEP, constante do Relatório de Planejamento Financeiro (SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17), ambas no âmbito do mesmo processo administrativo.

329.3. Nexo de causalidade: a apresentação do RCO e do Anexo II com enquadramento inadequado das atividades como execução do objeto, bem como a utilização de recursos para evento sem previsão no Plano de Trabalho e sem nexo demonstrado com o TED, contribuiu diretamente para a consolidação de prestação de contas assentada em informação materialmente incompatível com a execução efetivamente ocorrida.

329.4. Culpabilidade: há elementos para caracterizar erro grosseiro, pois o responsável, na condição de dirigente máximo do IBICT e responsável legal pelo TED, dispunha de dever de conferir a aderência entre o que foi informado como execução e o objeto pactuado, mas apresentou relatório e anexo com enquadramento manifestamente inadequado das atividades, sem lastro material suficiente.

330. **Responsável 2: Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda** (112.202.987-00)

330.1. Cargo à época: Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/SENACON).

330.2. Conduta: (falha no acompanhamento (DPPDD/Senacon)): aprovou o Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023) — Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/ SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) —, com despacho expresso de autorização de nova descentralização orçamentária ao IBICT no valor de R$ 12.000.000,00, não obstante o Parecer registrar que o projeto estava 'em execução, porém, fora do previsto no escopo do instrumento', sem adoção de qualquer medida corretiva, sem notificação formal ao IBICT sobre a necessidade de adequação das atividades ao Plano de Trabalho e sem condicionamento do novo desembolso ao saneamento das irregularidades identificadas — em violação ao art. 17, *caput*, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020 e ao item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

330.3. Nexo de causalidade: a aprovação do Parecer Anual de Execução com autorização de nova descentralização orçamentária, apesar do próprio parecer registrar que o projeto estava em execução fora do escopo do instrumento, permitiu a continuidade do fluxo financeiro sem correção das impropriedades já detectadas.

330.4. Culpabilidade: há elementos para caracterizar erro grosseiro, pois o responsável, ciente das inconsistências registradas no Relatório de Planejamento Financeiro do IBICT, aprovou parecer incongruente com os dados disponíveis e autorizou novo repasse sem providência corretiva ou condicionante minimamente compatível com o dever de supervisão.

331. **Responsável 3: Rogério Borges Messias** (012.284.467-09)

331.1. Cargo à época: Fiscal do TED / Técnico Operacional da Divisão de Monitoramento - DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/Senacon (exercício 2023/2024).

331.2. Conduta: (falha no acompanhamento (DPPDD/Senacon))

(i) Elaboração e assinatura do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023) — Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) —, na qualidade de fiscal designado do instrumento, com conclusão pela aprovação sem análise crítica da conformidade das atividades realizadas com o objeto pactuado, sem identificação do desvio de objeto, sem adoção de medidas corretivas diante da execução financeira nula e sem registro de ressalva ou condicionante — em violação ao art. 17, caput, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020.

(ii) Adoção, no Parecer 3/2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), de metodologia de mensuração por tempo decorrido em vez de por produtos verificáveis, e omissão de verificação da consistência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

financeira diante dos dados contraditórios disponíveis nos autos.

331.3. Nexo de causalidade: a assinatura do Parecer Anual de Execução, com conclusão pela aprovação sem análise crítica da conformidade das atividades com o objeto pactuado, integrou a cadeia decisória que chancelou a continuidade da execução sem correção das desconformidades já evidentes no primeiro exercício.

331.4. Culpabilidade: há elementos para caracterizar culpa grave, com possibilidade de enquadramento como erro grosseiro, pois o responsável, na condição de fiscal do TED, deixou de apontar o desvio de objeto e de registrar ressalvas ou condicionantes, embora os documentos do próprio processo evidenciassem execução financeira nula e atividades incompatíveis com a etapa declarada.

332. **Responsável 4: Raul Silva Sales** (920.702.721-68)

332.1. Cargo à época: Chefe da Divisão de Monitoramento - DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/Senacon (exercício 2023/2024).

332.2. Conduta: falha no acompanhamento (DPPDD/Senacon): assinou o Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (Parecer 3/2024, SEI 26856992, peça 91, p. 1-10) nas etapas intermediárias da cadeia de aprovação interna, referendando a conclusão pela aprovação sem análise crítica das irregularidades documentadas no próprio Parecer e sem adoção de providências corretivas — em violação ao art. 17, *caput*, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020. O endosso hierárquico do Chefe da Divisão de Monitoramento compõe a cadeia de validação interna do Parecer e contribuiu para que os vícios de motivação e metodologia não fossem corrigidos antes da aprovação pelo Diretor.

332.3. Nexo de causalidade: o endosso hierárquico prestado pelo chefe da Divisão de Monitoramento contribuiu para a validação interna do parecer, reforçando a conclusão favorável sem a correção das inconsistências documentais e metodológicas já identificadas na instrução.

332.4. Culpabilidade: há elementos para caracterizar culpa grave, pois o responsável referendou parecer com vícios ostensivos sem promover o exame crítico compatível com sua função de supervisão, em cenário no qual as falhas eram perceptíveis a partir da própria documentação constante dos autos.

333. **Responsável 5: José Artgnan Dias Costa** (112.512.392-34)

333.1. Cargo à época: Coordenador de Monitoramento e Prestação de Contas - CMPC/CGMPC/DPPDD/Senacon - substituto (fevereiro/2024).

333.2. Conduta: falha no acompanhamento (DPPDD/Senacon): Assinatura do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (Parecer 3/2024, SEI 26856992, peça 91, p. 1-10) nas etapas intermediárias da cadeia de aprovação interna, na condição de coordenador substituto, referendando a conclusão pela aprovação sem análise crítica das irregularidades documentadas no próprio Parecer e sem adoção de providências corretivas — em violação ao art. 17, *caput*, e ao art. 23 do Decreto 10.426/2020. O endosso do Coordenador substituto integra a cadeia de aprovação interna do DPPDD e contribuiu para que o Parecer chegasse ao Diretor sem saneamento dos vícios identificados.

333.3. Nexo de causalidade: a assinatura do parecer na condição de coordenador de monitoramento e prestação de contas também integrou a cadeia de aprovação que culminou na autorização da continuidade do ajuste, sem apontamento das inconsistências relevantes entre a execução declarada e os elementos financeiros disponíveis.

333.4. Culpabilidade: há elementos para caracterizar culpa grave, pois, embora na condição de signatário intermediário, deixou de atuar para corrigir as impropriedades evidentes no parecer, aderindo a conclusão aprovativa sem a cautela técnica exigível em processo de elevada materialidade.

334. Como fator agravante geral de culpabilidade, destaca-se que a aprovação acrítica do Parecer Anual do 1.º exercício e a consequente autorização de nova descentralização orçamentária

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

ocorreram em contexto de restrição orçamentária e de elevado nível de demanda por melhorias em políticas públicas financiadas pelo FDD, de modo que a manutenção de volume expressivo de recursos em condição de execução majoritariamente inaplicada representa utilização ineficiente de recursos escassos, em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência na gestão do gasto público, previstos nos arts. 70 e 37, *caput*, da Constituição Federal.

335. Em observância aos arts. 21 e 22 da LINDB e ao entendimento desta Corte nos Acórdãos 2.391/2018 e 1.628/2018, ambos do Plenário, o juízo definitivo sobre o elemento subjetivo fica reservado ao momento subsequente ao exercício do contraditório.

Encaminhamento

336. Diante do exposto, propõe-se a realização de audiência de Tiago Emmanuel Nunes Braga, Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, Rogério Borges Messias, Raul Silva Sales e José Artgnan Dias Costa, para que apresentem razões de justificativa acerca das irregularidades relativas à execução e ao acompanhamento do 1.º exercício do TED 03/2023, consistentes na execução de atividades diversas do objeto pactuado, sem correspondência com as metas e etapas do Plano de Trabalho aprovado, e na aprovação do Parecer Anual de Execução com autorização de nova descentralização orçamentária, sem adoção de providências corretivas diante de execução fora do escopo do instrumento, em violação aos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020 e ao art. 63 da Lei 4.320/1964.

II.2.6 -. Omissão no dever de instauração de tomada de contas especial

337. O presente tópico examina a omissão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD, na qualidade de unidade descentralizadora do TED 03/2023, representado pelo Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos - DPPDD/SENACON, no dever de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE após o esgotamento das providências administrativas internas para obtenção da comprovação da aplicação regular dos recursos descentralizados ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT.

338. A análise ancora-se no art. 8.º da Lei 8.443/1992 (LOTCU), nos arts. 2.º e 4.º, §1.º, da Instrução Normativa-TCU 98/2024 - IN-TCU 98/2024, no art. 17 do Decreto 10.426/2020, e nas Cláusulas 4.1, XV, 4.2, IX, e 10 do TED 03/2023 (SEI 26048303, peça 9).

Argumentos apresentados pelos gestores do FDD, da SENACON e do IBICT

339. O FDD/SENACON, em resposta ao Ofício 47.275/2025-TCU/Seproc (peça 63), por meio do Ofício 990/2025/GAB-SENACON/SENACON/MJ (SEI 33788113, peça 70, p. 3-5), assinado pelo Secretário Nacional do Consumidor, Paulo Henrique Pereira, em 19/11/2025, reconheceu as dificuldades encontradas na análise das prestações de contas do TED, notadamente o descompasso entre execução física e financeira, e confirmou que o segundo Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto, referente ao exercício de 2024, não havia sido aprovado.

340. Contudo, o FDD atribuiu as dificuldades à complexidade metodológica do objeto e à ausência de padronização das informações apresentadas pelo IBICT, sem fazer qualquer referência à obrigação de instauração de TCE nem à adoção de providências nesse sentido.

341. Na resposta à diligência saneadora (Ofício 64/65/2026-TCU/Seproc, peça 84), o CFDD/SENACON encaminhou a Informação 13/2026-DPPDD/SENACON (SEI 34840814, peça 88), assinada pelo Diretor do DPPDD, Tiago Niccio Pereira, em 23/03/2026.

342. Nesse documento, o FDD informou que o TED havia sido encerrado consensualmente na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (em 28/08/2025, peça 92, p. 220), por meio do Despacho 101/2025 (SEI 32951099, peça 92, p. 221/222), com determinação ao IBICT para apresentar a prestação de contas final no prazo de trinta dias corridos.

343. O FDD declarou que 'o TED se encontra em fase exclusivamente conclusiva, aguardando a prestação de contas final a ser apresentada pelo IBICT', sem mencionar qualquer providência adotada para instauração de TCE, nem apresentar justificativa para a omissão.

344. O IBICT, em seus comentários de gestor (peça 77, p. 9-14 e 21), por meio da AGU, sustentou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

que a execução da Fase A do projeto havia produzido resultados concretos - Boletins Baobá, relatórios REDE e RADAR, Mapa do Debate Público Digital com 451.359 publicações mapeadas e relatório sobre apostas ilegais - e solicitou a reconsideração das medidas então propostas, sem apresentar argumento específico sobre a obrigação de instauração de TCE nem informar ter adotado providências nesse sentido.

345. Em Ofício 1.249/2025/IBICT (SEI 13336398, peça 92, p. 261/304), datado de 27/11/2025, o IBICT solicitou prorrogação de quinze dias para a entrega da prestação de contas final. Em seguida, o Ofício 1.384/2025/IBICT (SEI 13397835, peça 92, p. 233), datado de 23/12/2025, encaminhou apenas link para demonstrativo de despesas disponibilizado pela FUNDEP em repositório do Google Drive, sem apresentar as notas fiscais, ordens bancárias e demonstrativo vinculado às rubricas do plano de trabalho, exigidos pelo Ofício 154/2025-DPPDD/SENACON/MJ (SEI 33850490, peça 92, p. 229/232).

Análise

346. A instauração de Tomada de Contas Especial constitui obrigação legal imposta ao gestor responsável pela administração ou supervisão de recursos federais quando se configuram, alternativamente: (i) desfalque, desvio ou dano ao erário; (ii) não comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos; ou (iii) não devolução dos recursos não utilizados no prazo assinalado.

347. O fundamento normativo central é o art. 8.º da LOTCU, que determina que a autoridade administrativa competente, 'sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano'.

348. A IN-TCU 98/2024 regulamenta o rito da TCE e, em seu art. 6.º, inciso I, fixa o limite de alçada em R$ 120.000,00 para a obrigatoriedade de encaminhamento ao TCU.

349. Contudo, a mesma IN-TCU 98/2024 consagra, em seus arts. 2.º e 4.º, §1.º, o princípio da subsidiariedade da TCE: a instauração somente é cabível após o esgotamento das providências administrativas internas destinadas à comprovação da aplicação regular dos recursos ou ao ressarcimento do dano.

350. A TCE é, portanto, *ultima ratio* administrativa, não devendo ser instaurada enquanto houver medidas administrativas viáveis em curso com perspectiva razoável de êxito. A jurisprudência do TCU consolidou esse entendimento (e.g. Acórdão 2.610/2021-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 586/2009-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), reconhecendo que a instauração prematura de TCE configura ato desproporcional, podendo inclusive fragilizar a apuração ao precipitar a fase contraditória antes que os elementos probatórios estejam reunidos.

351. No plano contratual, o TED 03/2023 (SEI 26048303, peça 9) distribuiu o dever de instauração de TCE entre os partícipes: (i) a Cláusula 4.1, XV atribui ao FDD a obrigação de instaurar TCE 'quando cabível e a unidade descentralizada não o tenha feito no prazo para tanto'; (ii) a Cláusula 4.2, IX impõe ao IBICT o dever de instaurar TCE 'quando cabível', dando conhecimento dos fatos à unidade descentralizadora; e (iii) a Cláusula 10 prevê expressamente que 'rejeitado total ou parcialmente o relatório de cumprimento do objeto pela Unidade Descentralizadora, deverá a unidade descentralizada instaurar tomada de contas especial', em conformidade com o disposto no art. 8.º da LOTCU.

352. A rejeição formal do relatório pelo FDD constitui, portanto, o gatilho contratual para a instauração da TCE, sendo pressuposto da obrigação e não mera formalidade dispensável.

353. A análise da cronologia dos atos administrativos posteriores ao encerramento consensual do TED 03/2023 revela que a omissão do FDD/DPPDD/SENACON ainda não estava plenamente configurada no período setembro-dezembro de 2025.

354. Naquele intervalo, o FDD ainda adotava providências administrativas legítimas e proporcionais, buscando obter a comprovação da aplicação regular dos recursos antes de deflagrar o rito de TCE. A irregularidade cristaliza-se em momento posterior, quando as medidas administrativas já haviam se esgotado sem resultado e o FDD permaneceu inerte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

355. O quadro cronológico a seguir, elaborado com base nos documentos das peças 90 a 93, demonstra essa distinção.

Período	Fato documentado	Providência adotada pelo FDD	Avaliação jurídica
28/08/2025	Encerramento consensual do TED; Despacho 101/2025 (SEI 32951099, peça 92, p. 221/222) fixa prazo de 30 dias para PC final	Expedição do Ofício 154/2025-DPPDD (SEI 33850490, peça 92, p. 229/232) com orientações sobre o conteúdo exigido na PC final	Providência administrativa adequada e proporcional; TCE prematura neste momento
27/11/2025 (2 meses após o vencimento)	IBICT solicita prorrogação de 15 dias por meio do Ofício 1.249/2025 (SEI 13336398, peça 92, p. 261/304)	FDD concede, implicitamente, a prorrogação ao não rejeitar formalmente a solicitação	Tolerância administrativa ainda razoável; FDD ainda em fase de providências administrativas internas
23/12/2025	IBICT encaminha Ofício 1.384/2025 (SEI 13397835, peça 92, p. 233) com link para demonstrativo da FUNDEP no Google Drive, sem NFs, OBs nem vinculação despesa-rubrica	FDD NÃO formaliza rejeição da entrega incompleta; não emite ato formal rejeitando o relatório; não notifica IBICT sobre insuficiência; não instaura TCE	Aqui se inicia a omissão juridicamente relevante: a entrega era materialmente insuficiente e exigia rejeição formal (Cláusula 10 do TED)
Jan-Mar/2026	Silêncio administrativo do FDD. Em 23/03/2026, ao responder ao TCU (Informação 13/2026, SEI 34840814, peça 88), o DPPDD declara que 'aguarda PC final' — como se a entrega de dezembro não tivesse ocorrido	Nenhuma providência formal: sem rejeição, sem nova notificação, sem TCE	Omissão consolidada: providências administrativas esgotadas sem resultado; obrigação de instaurar TCE já exigível

356. O quadro anterior evidencia que a omissão relevante do FDD/DPPDD/SENACON não é a ausência de instauração de TCE em setembro de 2025, quando o prazo original expirou. Naquele momento, as providências administrativas ainda estavam em curso com perspectiva razoável de êxito: o FDD havia expedido orientações detalhadas ao IBICT (Ofício 154/2025, SEI 33850490, peça 92, p. 229/232) e aguardava a entrega.

357. A omissão configura-se em momento posterior e em dois momentos distintos, que se somam:

(i) a ausência de rejeição formal da entrega incompleta de 23/12/2025 (Ofício 1.384/2025/IBICT, SEI 13397835, peça 92, p. 233), ato que a Cláusula 10 do TED estabelece como pressuposto imediato da instauração de TCE; e

(ii) a inércia administrativa nos meses subsequentes (janeiro a março de 2026), período em que as providências administrativas já se haviam esgotado sem resultado e a instauração da TCE era medida juridicamente exigível.

Materialidade e comprovação dos pressupostos da TCE

358. Os pressupostos objetivos da obrigação de instauração de TCE estão presentes e documentalmente comprovados nos autos:

(i) não comprovação da aplicação regular dos recursos - a entrega de dezembro/2025 não continha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

as notas fiscais, ordens bancárias e a vinculação despesa-rubrica exigidas (Ofício 154/2025-DPPDD, SEI 33850490, peça 92, p. 229/232), sendo materialmente insuficiente para demonstrar a regularidade da aplicação dos R$ 18.025.490,71 descentralizados ao IBICT - montante muito superior ao limite de alçada de R$ 120.000,00 previsto no art. 6.º, I, da IN-TCU 98/2024;

(ii) não devolução tempestiva dos saldos não aplicados - o próprio IBICT, em apresentação à 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 92, p. 220), estimou saldo a ser devolvido de R$ 10.721.316,20, valor que não constava dos demonstrativos entregues ao FDD; e

(iii) descumprimento reiterado dos prazos fixados - o prazo original (27/09/2025), a prorrogação solicitada (13/12/2025) e o prazo razoável posterior também transcorreram sem entrega completa.

359. Registra-se que o segundo Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto (RCPO), referente ao exercício de 2024 (SEI 12641119, peça 91, p. 334/339), igualmente não reuniu condições de aprovação, conforme Nota Técnica 31/2025-DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD (SEI 31347476, peça 91, p. 359/366), em razão de ausência de informações parametrizadas, descompasso entre execução física e financeira e impossibilidade de aferição dos produtos pactuados.

360. A não aprovação desse relatório parcial, per se, já constituía sinal de alerta que obrigava o FDD a adotar postura mais rigorosa no acompanhamento da prestação de contas final.

361. A omissão na rejeição formal da entrega incompleta de dezembro/2025, nesse contexto, é agravada pela ciência prévia do gestor sobre as deficiências de acompanhamento do instrumento.

362. Diante do exposto, a irregularidade consubstanciada na omissão do FDD/DPPDD/ SENACON em rejeitar formalmente a prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025 e em instaurar a TCE relativa ao TED 03/2023, bem como a manutenção da omissão na adoção de providências para assegurar a transparência ativa dos projetos financiados pelo FDD, encontra-se suficientemente configurada.

Matriz de Responsabilização

363. A devida matriz de responsabilização relativa ao débito será constituída no âmbito da TCE a ser instaurada pelo FDD/SENACON, onde serão identificados todos os responsáveis solidários pela eventual má aplicação dos R$ 18.025.490,71 descentralizados ao IBICT.

Irregularidade objeto da audiência e base legal

364. Irregularidade: Omissão na rejeição formal da prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025 (Ofício 1.384/2025/IBICT, SEI 13397835, peça 92, p. 233) e na instauração da Tomada de Contas Especial relativa ao TED 03/2023, após o esgotamento das providências administrativas internas sem obtenção da comprovação da aplicação regular dos R$ 18.025.490,71 descentralizados ao IBICT.

365. Base legal: art. 8.º, *caput*, da Lei 8.443/1992 (LOTCU); arts. 2.º e 4.º, §1.º, da IN-TCU 98/2024; art. 17 do Decreto 10.426/2020; Cláusulas 4.1, XV, e 10 do TED 03/2023 (peça 9).

Responsável e conduta

366. Os documentos dos autos identificam o seguinte agente com participação decisiva na irregularidade:

367. **Responsável: Vitor de Lima Guimarães** (036.831.521-50)

367.1. **Cargo à época:** Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/SENACON/MJSP), gestor responsável pelo acompanhamento da execução do TED 03/2023 e pelo cumprimento dos deveres previstos na Cláusula 4.1 do instrumento (SEI 26048303, peça 9).

367.2. **Conduta:** Omitiu-se no dever de emitir ato formal de rejeição do relatório da prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025 (Ofício 1.384/2025/IBICT, SEI 13397835, peça 92, p. 233) e de proceder à instauração da Tomada de Contas Especial relativa ao TED 03/2023, após o esgotamento das providências administrativas internas sem obtenção da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

comprovação da aplicação regular dos R$ 18.025.490,71 descentralizados ao IBICT.

(i) ausência de emissão de ato formal de rejeição da prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025, cujo conteúdo era materialmente insuficiente segundo os próprios requisitos fixados pelo DPPDD no Ofício 154/2025-DPPDD (SEI 33850490 — peça 92, p. 229/232), suprimindo o gatilho contratual (Cláusula 10 do TED) e normativo (art. 8.º da LOTCU) da instauração de TCE; e

(ii) inércia administrativa no período de janeiro a março de 2026, durante o qual as providências administrativas já se haviam esgotado sem resultado e a instauração da TCE era medida juridicamente exigível, conforme registrado na Informação 13/2026-DPPDD (SEI 34840814 — peça 88).

Nexo de causalidade

368. A não emissão de ato formal de rejeição da entrega de dezembro/2025, cujo conteúdo era insuficiente segundo os próprios requisitos fixados pelo DPPDD no Ofício 154/2025, suprimiu o gatilho contratual (Cláusula 10 do TED) e normativo (art. 8.º da LOTCU) da instauração de TCE, protelando a apuração patrimonial e o eventual ressarcimento ao erário.

Culpabilidade

369. O responsável estava ciente da situação desde, no mínimo, a emissão da Nota Técnica 31/2025 (SEI 31347476, peça 91, p. 359/366), elaborada sob sua supervisão, que registrou a impossibilidade de aprovação do segundo RCO. Sua presença na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (28/08/2025), registrada na respectiva ata (peça 92, p. 220), confirma ciência direta do encerramento consensual e do prazo de trinta dias fixado para a PC final.

370. A conduta diversa estava ao alcance do responsável: bastava, diante da entrega materialmente insuficiente de dezembro/2025, emitir ato formal de rejeição do relatório - providência que, nos termos da Cláusula 10 do TED e do art. 8.º da LOTCU, deflagraria automaticamente a obrigação de instauração de TCE.

371. A ausência do ato formal de rejeição do relatório — cuja adoção era plenamente praticável —, em contexto de ciência prévia sobre as deficiências de comprovação, configura negligência passível de enquadramento como erro grosseiro para fins do art. 28 da LINDB, na medida em que se trata de conduta nitidamente contrária ao dever objetivo de cuidado exigível do gestor medianamente diligente (e.g. Acórdão 2.391/2018-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

372. A análise definitiva da culpabilidade, contudo, reserva-se para a fase de contraditório, à vista das razões de justificativa a serem apresentadas.

Do Encaminhamento

373. À vista do nexo de causalidade e do grau de culpabilidade verificados, propõe-se a realização de audiência de Vitor de Lima Guimarães, para apresentação de razões de justificativa pela omissão na rejeição formal e na adoção das providências de instauração de TCE após o esgotamento das medidas administrativas internas, em violação ao art. 8.º da LOTCU e à Cláusula 4.1, XV, do TED 03/2023.

374. Por outro lado, o art. 8.º da LOTCU consagra a TCE como instrumento de responsabilização primariamente conduzido pela própria Administração: cabe à autoridade administrativa competente adotar as providências para sua instauração.

375. Ao TCU reserva-se, no §1.º do mesmo dispositivo, a competência subsidiária de determinar a instauração quando a autoridade competente se omitir, e, apenas em última instância, de instaurá-la diretamente.

376. A IN-TCU 98/2024 (arts. 10 e 11) confirma essa hierarquia: o TCU, ao identificar omissão do gestor, deve primeiramente determinar a instauração pelo órgão responsável; a instauração direta pelo TCU é providência residual, reservada ao fracasso da determinação.

377. No presente caso, o seguinte conjunto de fatores converge a favor da determinação ao FDD

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

para instauração da devida TCE

(i) a prestação de contas final, embora incompleta, foi formalmente encaminhada ao FDD/DPPDD em dezembro/2025, de modo que o processo administrativo interno ainda não foi formalmente encerrado - falta ao FDD praticar o ato de rejeição formal que constituirá o gatilho contratual da TCE; e

(ii) o FDD dispõe de acesso direto ao processo SEI 08012.002715/2023-74 e ao acervo documental financeiro completo, além de canal administrativo com o IBICT e a FUNDEP, colocando-o em posição estruturalmente mais favorável para conduzir a apuração inicial dos fatos e a quantificação do dano.

378. Considera-se razoável o prazo de 60 dias para cumprimento dessa determinação, suficiente para que o FDD: (i) rejeite formalmente a prestação de contas incompleta de dezembro/2025; (ii) notifique o IBICT para nova apresentação no prazo de 15 dias; e (iii), caso o IBICT não apresente prestação de contas completa e regular nesse prazo, instaure formalmente a TCE com identificação dos responsáveis e quantificação preliminar do dano.

379. Entretanto, reserva-se a proposta de determinação ao CFDD/FDD para a instrução subsequente à análise das razões de justificativa a serem apresentadas pelo referido gestor.

II.2.7 -. Insuficiência de transparência ativa na execução do TED 03/2023

380. O presente tópico examina o cumprimento, pelo Fundo de Defesa de Direitos Difusos - FDD, da obrigação de transparência ativa em relação aos projetos financiados com recursos do Fundo, com ênfase no TED 03/2023 (SEI 26048303, peça 9).

381. A questão emergiu na análise realizada pela instrução técnica (peça 13), a qual constatou que o FDD não disponibilizava, em sua página eletrônica oficial, informações mínimas e de fácil acesso ao cidadão acerca dos projetos em execução, em aparente inobservância ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988) e ao dever de transparência ativa imposto pelo art. 3.º, II, e pelo art. 8.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

382. A relevância da questão é ampliada pelo fato de o FDD gerir recursos de natureza pública oriundos de condenações por danos a direitos difusos e coletivos, cuja aplicação demanda controle social efetivo, o que pressupõe acesso irrestrito e proativo às informações sobre os projetos aprovados e em execução.

Argumentos apresentados pelos gestores do FDD, da SENACON e do IBICT

383. O Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), em resposta à diligência determinada pelo Despacho do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus (peça 16), encaminhou a Informação 1/2024-CFDD/GAB-SENACON (SEI 28040723, peças 23-24), assinada pelo Presidente do CFDD, Armênio Bello Schmidt.

384. Naquela oportunidade, o FDD não tratou especificamente da ausência de divulgação pública dos projetos financiados com recursos do Fundo em sua página eletrônica, limitando-se a responder sobre os aspectos de mérito e de conformidade do TED 03/2023.

385. O Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT, por sua vez, não se manifestou sobre a ausência de transparência ativa do FDD em relação à divulgação dos projetos financiados pelo Fundo.

386. Todavia, em data de 11/07/2025, por meio do Ofício 613/2025/IBICT (SEI 12973612, peça 92, p. 1-4), o IBICT informou ao DPPDD que os relatórios de pesquisa produzidos no âmbito do projeto PMESDI encontravam-se disponibilizados para consulta e acesso público em repositório digital institucional (Repositório Minerva, https://repositorio.minerva.ibict.br), organizados na coleção denominada 'Projeto Baobá', após conclusão das etapas de revisão, diagramação e adequação à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei 13.709/2018).

387. O IBICT acrescentou que a alimentação do repositório seria dinâmica e progressiva, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

novas publicações inseridas conforme o avanço das entregas previstas.

388. O DPPDD/SENACON, em suas manifestações no processo de Representação (TC 008.508/2024-0, peças 23-36), não apresentou argumentos específicos sobre o cumprimento do dever de transparência ativa em relação aos projetos financiados pelo FDD, nem indicou quaisquer providências adotadas para aprimorar a divulgação desses dados no portal eletrônico do Fundo.

Análise

389. A transparência ativa constitui vetor fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro. Decorre, de forma direta, do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988) e encontra regulamentação específica na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), cujo art. 3.º, II, consagra a divulgação de informações de interesse público como dever da Administração, independentemente de solicitação.

390. O art. 8.º da LAI, em seus §§ 1.º e 2.º, impõe aos órgãos e entidades públicas a obrigação de divulgar, na internet, informações sobre repasses de recursos públicos, incluindo convênios e instrumentos congêneres, com indicação dos beneficiários, valores, objetos e situação de execução.

391. No âmbito específico do FDD, a obrigação de publicidade dos projetos aprovados e em execução decorre ainda da Lei 7.347/1985 (art. 13), da Lei 9.008/1995 (art. 3.º, I), do Decreto 1.306/1994 e do Decreto 10.426/2020. O Manual de Orientações para Elaboração de Projetos do FDD - Edital 1/2023 (arquivo 'FDD - Manual e orientações Elaboração de projetos - Edital_1_2023') reforça a necessidade de prestação de contas e publicidade como condições de elegibilidade e manutenção dos projetos aprovados.

392. O Termo de Execução Descentralizada TED 03/2023 (SEI 26048303, peça 9), em sua Cláusula 4.2, XV, obriga a unidade descentralizada a 'disponibilizar, mediante solicitação, documentos comprobatórios da aplicação regular dos recursos aos órgãos de controle e unidade descentralizadora', sem prejuízo das obrigações gerais de publicidade que recaem sobre o FDD enquanto fundo gerido por órgão da Administração Federal.

393. A instrução desta Unidade Técnica à peça 62, itens 138 e 142, verificou que o FDD não disponibilizava, em sua página eletrônica (gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos), de forma facilmente acessível ao cidadão, informações mínimas sobre os projetos contemplados com recursos do Fundo, tais como:

(i) valor e objeto do instrumento, com link para o Plano de Trabalho;

(ii) número do TED, com link para seu inteiro teor;

(iii) entidade executora;

(iv) número da ata e data de aprovação pelo CFDD, com link para seu inteiro teor; e

(v) link para o cronograma físico-financeiro, metas e andamento da execução do objeto e da liberação de recursos.

394. Registra-se que a página do FDD disponibiliza, na seção 'Arrecadação', dados agregados de arrecadação por exercício fiscal (gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arredado/arrecadacao), e, na seção 'Convênios e Transferências - Execução', informações genéricas sobre convênios (gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/convenios-e-transferencias/convenios/execucao).

395. Contudo, tais informações não guardam correspondência com o nível de detalhamento exigido pelo art. 8.º da LAI, seja pela ausência de links para os documentos constitutivos dos instrumentos, seja pela falta de indicação do andamento físico e financeiro dos projetos em execução. Para o TED 03/2023, especificamente, não foi localizado, naquele sítio, o inteiro teor do Plano de Trabalho (SEI 26048286), a ata de aprovação da 266ª Reunião Ordinária do CFDD (SEI 25886362), nem qualquer indicação do percentual de execução física ou financeira do projeto PMESDI.

396. A referida instrução técnica constatou, ainda, que o Portal da Transparência do Governo Federal (portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30905?ano=2025) registra informações sobre os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

repasses financeiros do FDD, mas de forma fragmentada e sem vinculação ao cronograma físico-financeiro do TED 03/2023, o que compromete o acompanhamento social da execução do projeto.

397. A ausência de integração entre as informações financeiras disponíveis no Portal da Transparência e os dados de execução física do projeto impede que o cidadão comum possa avaliar, de forma independente, se os recursos estão sendo aplicados conforme o objeto aprovado.

398. Em resposta parcial a essa lacuna, o IBICT encaminhou, em 11/07/2025, o Ofício 613/2025/IBICT (SEI 12973612, peça 92, p. 1-4), informando a disponibilização dos relatórios de pesquisa do projeto PMESDI em repositório digital público (https://repositorio.minerva.ibict.br, coleção 'Projeto Baobá').

399. Essa iniciativa, embora louvável sob a perspectiva da transparência ativa em relação aos produtos intelectuais do projeto, não supre a obrigação do FDD de publicizar, em sua própria página eletrônica, as informações sobre a execução físico-financeira do instrumento, conforme exigido pelo art. 8.º da LAI.

400. Ressalte-se que a divulgação dos relatórios de pesquisa pelo IBICT refere-se ao produto da pesquisa, não aos dados de gestão e de controle do instrumento de repasse, que devem ser mantidos atualizados pelo FDD/DPPDD/SENACO

401. Em síntese, verifica-se que o FDD, na qualidade de gestor do Fundo e unidade descentralizadora do TED 03/2023, não adotou as providências necessárias para garantir a transparência ativa dos projetos financiados com recursos do Fundo, em inobservância ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988) e ao dever de transparência ativa previsto no art. 3.º, II, e art. 8.º, § 1.º, V, e § 2.º, da Lei 12.527/2011.

402. Trata-se de irregularidade com potencial impacto sobre o controle social do FDD, considerando que o Fundo gere recursos de natureza pública, oriundos de condenações por danos a direitos difusos e coletivos, de modo que sua destinação deveria ser transparente para que a sociedade possa verificar a adequada reparação dos bens e direitos lesados.

403. Diante do exposto, a irregularidade consubstancia-se na omissão do FDD em cumprir a obrigação de transparência ativa em relação ao TED 03/2023 e, de forma mais ampla, em relação ao conjunto dos projetos financiados com seus recursos. Referida omissão configura violação ao art. 37, *caput*, da CF/1988, ao art. 3.º, II, e ao art. 8.º, §§ 1.º, V, e 2.º, da Lei 12.527/2011, justificando proposta de **dar ciência** ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD/SENACON), com fundamento no art. 9.º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de divulgação, em sua página eletrônica, de forma facilmente acessível ao cidadão, dos dados mínimos sobre os projetos financiados com recursos do Fundo - incluindo valor, objeto, número do TED com link para seu inteiro teor, entidade executora, número da ata e data de aprovação pelo CFDD com link para seu inteiro teor, e cronograma físico-financeiro com indicação do andamento das metas - infringe o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988) e o dever de transparência ativa previsto no art. 3.º, II, e no art. 8.º, § 1.º, V, e § 2.º, da Lei 12.527/2011 (LAI), devendo o FDD adotar as medidas necessárias para sanar a irregularidade.

II.2.8 -. Sobreposição de objetos com o TED 172/2023 (IBICT/MS — Painel DNA)

404. O presente tópico verifica a existência de sobreposição material de objetos entre o TED 03/2023, celebrado entre o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) - por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP/SENACON) - e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/MCTI), e o TED 172/2023, celebrado entre o Ministério da Saúde (SVSA/MS) e o mesmo IBICT/MCTI.

405. A análise baseia-se nas informações constantes dos autos do TC 006.593/2024-0, da relatoria do Min. Augusto Nardes, (peças 1 a 105), notadamente na Nota Técnica 2/2024-SVSA/COEX/SVSA/MS (SEI 0037978664, peça 57, p. 3-8), no plano de trabalho do TED 172/2023 (SEI 0037978664/0037978671/0037978674, peça 57, p. 12-38), na íntegra do Termo (SEI 0038119870, peça 85) e nas respostas às oitivas do IBICT (peças 83-105).

406. O TED 03/2023 foi celebrado em 06/11/2023 (peça 9) entre o FDD e o IBICT/MCTI, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

valor global pactuado de R$ 42.000.000,00) e vigência de 36 meses, tendo por objeto o 'mapeamento, coleta, análise e avaliação de informações que envolvem o uso de expedientes de desinformação, disputa digital e manipulação do debate realizado na esfera pública, visando a avaliar o impacto desses processos na agenda política do país, com repercussões à garantia de direitos de amplos setores da sociedade brasileira' (denominado Projeto PMESDI - Plataforma Multidisciplinar de Escuta Social Digital, Combate à Desinformação e Promoção aos Direitos Difusos).

407. Por sua vez, o TED 172/2023 foi celebrado em 28/12/2023 entre o Ministério da Saúde (SVSA) e o mesmo IBICT/MCTI, com valor global de R$ 12.159.111,11 e vigência até 28/12/2026, tendo por objeto o 'Desenvolvimento de estudos direcionados para a construção do Painel Informacional On-line de Detecção de Narrativas Antivacina - DNA' (SEI 0038119870, processo 25000.1895312023-68 (TC 006.593/2024-0, peça 85).

408. Os dois instrumentos estão, portanto, em execução simultânea pelo mesmo executor institucional (IBICT), com o mesmo agente financeiro de apoio (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - Fundep), no mesmo período (2023-2026), conforme consta do cronograma do TED 172/2023 apresentado pelo IBICT em sua resposta às oitivas do TCU (TC 006.593/2024-0, peças 83-105).

Comparação de metas e atividades

409. A análise comparativa das metas de ambos os TEDs, realizada a partir dos planos de trabalho constantes dos autos, evidencia convergência temática e metodológica expressiva, conforme sintetizado a seguir:

Dimensão	**TED 03/2023 (PMESDI)**	**TED 172/2023 (Painel DNA)**
Executor institucional	IBICT/MCTI - apoio Fundep	IBICT/MCTI - apoio Fundep
Período de execução	Nov/2023 a Nov/2026	Dez/2023 a Dez/2026
Valor total	R$ 14.470.000,00	R$ 12.159.111,11
Fenômeno investigado	Desinformação, disputa digital e manipulação do debate público (âmbito político e de direitos difusos)	Desinformação vacinal e hesitação vacinal (âmbito da saúde pública)
Coleta de dados em redes sociais	Meta 2 - Coletar e analisar conjuntos de dados de mídias sociais	M2 - APIVac: ferramentas de mineração/coleta em Twitter, WhatsApp, Telegram, YouTube, Instagram, Facebook
Infraestrutura informacional digital	Meta 3 - Estabelecer infraestrutura computacional	M3 - Construção de infraestruturas públicas informacionais e digitais para datasets
Análise de padrões de desinformação	Meta 4 - Provar metodologias propostas (detecção de padrões)	M4 - DNA: identificação de padrões léxicos e imagéticos de desinformação
Arcabouço teórico-metodológico	Meta 1 - Arcabouço teórico e metodológico	Metodologia: Teoria dos Grafos, Modelagem de Tópicos, análise longitudinal de dados
Disseminação de resultados	Meta 5 - Disseminação dos avanços obtidos	M5 (SciVac) e M9 - Disseminação, artigos, impacto em políticas públicas
Parceiro previsto para dados	LABIC/UFES (previsto no plano de trabalho)	LABIC/UFES (previsto para subdescentralização - cláusula oitava do TED)

Argumentos dos gestores sobre a suposta sobreposição

410. Não foram identificadas, nos autos do TC 006.593/2024-0 ou nos autos do processo relativo ao TED 03/2023, manifestações específicas e formais dos gestores do FDD, da SENACON ou do IBICT tratando da sobreposição entre os dois TEDs de forma direta e comparativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

411. Todavia, observa-se que, em sua resposta às oitivas do TCU no TC 006.593/2024-0 (peças 83-105), o IBICT apresentou os dois projetos como iniciativas distintas e complementares dentro de um ecossistema institucional de combate à desinformação.

412. Nesse sentido, o Diretor Tiago Braga, no Seminário 'Diálogo Interinstitucional para Enfrentamento à Desinformação na Área da Saúde', realizado em 21/05/2024, explicitamente mencionou, na mesma intervenção, 'o projeto DNA, que visa detectar narrativas antivacina, e um projeto com o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, focado em garantir direitos informacionais' (ata do Seminário, peças 58-82, p. 138, do TC 006.593/2024-0), apresentando-os como parte de uma estratégia unificada do IBICT no combate à desinformação.

413. O IBICT não esclareceu, contudo, como se daria a segregação de atividades, equipes, dados e resultados entre os dois projetos.

Análise

414. A análise dos planos de trabalho e das respostas às oitivas constantes dos autos do TC 006.593/2024-0, rel. Min. Augusto Nardes, permite concluir, com grau de convicção suficiente para fins da proposta de audiência, que **há sobreposição parcial** de objetos entre o TED 03/2023 e o TED 172/2023, evidenciada pelos seguintes elementos:

(i) Identidade de executor institucional, executor financeiro e período: ambos os TEDs são executados pelo IBICT, com apoio administrativo e financeiro da Fundep, no mesmo período (2023-2026). Isso significa que a mesma unidade institucional, com estrutura de pessoal, sistemas e capacidade operacional comuns, está simultaneamente responsável por dois projetos com objeto convergente, sem que haja nos autos qualquer evidência de designação de equipes estritamente segregadas para cada projeto.

(ii) Convergência metodológica e de dados: O TED 03/2023 prevê, na Meta 2, coleta massiva e análise de dados de mídias sociais para identificação de padrões de desinformação. O TED 172/2023 prevê, na M2 (APIVac) e na M4 (DNA), desenvolvimento de ferramentas de coleta em Twitter, Telegram, YouTube, Instagram, Facebook e Google, e identificação de padrões léxicos e imagéticos de desinformação. As técnicas previstas (Teoria dos Grafos, Modelagem de Tópicos, análise de redes sociais) são metodologicamente equivalentes em ambos os projetos. O TED 172/2023 indica explicitamente que ‘o LABIC contém volume de dados de redes sociais sobre vacina e processo de vacinação, desde 2020’ (resposta do IBICT às oitivas, peças 83-105, pp. 3-4, do TC 006.593/2024-0), o mesmo parceiro previsto para execução do TED 03/2023.

(iii) Identidade de infraestrutura: A Meta 3 do TED 03/2023 prevê a implantação de infraestrutura computacional. A M3 do TED 172/2023 prevê a ‘Construção de infraestruturas públicas informacionais e digitais para disponibilização de datasets’. Não há nos autos qualquer indicativo de que essas infraestruturas serão físicas e logicamente separadas.

(iv) Apresentação integrada pelo próprio diretor do IBICT: A declaração do Diretor Tiago Braga no Seminário de 21/05/2024 (ata constante das peças 58-82 do TC 006.593/2024-0), ao apresentar ambos os projetos em conjunto como parte de uma mesma estratégia institucional do IBICT de combate à desinformação, é elemento indicativo de que o próprio gestor do executor não os tratava como projetos com objetos inteiramente distintos.

(v) Valor combinado expressivo e ausência de mecanismo antiduplicidade: Os dois TEDs somam R$ 54.159.111,1em recursos públicos federais destinados ao mesmo executor para atividades temática e metodologicamente convergentes. Não há, nos autos de nenhum dos dois processos, evidência de que o FDD/SENACON ou o MS/SVSA tenham realizado, no momento da celebração dos instrumentos, análise de sobreposição ou adotado cláusulas de vedação à duplicidade de custos.

415. Por outro lado, a sobreposição identificada é parcial, não total. O TED 172/2023 possui especificidade temática mais restrita - desinformação vacinal e saúde pública - e conta com metas sem correspondência direta no TED 03/2023, notadamente: M1 (InfoVac - informes diários sobre desinformação vacinal), M6 (diagnóstico de hesitação vacinal pós-Covid), M7 (teste de impacto de campanhas de vacinação) e M8 (mensuração da repercussão digital de campanhas do Ministério da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Saúde).

416. O TED 03/2023, por sua vez, tem foco na 'agenda política do país' e nas repercussões para os direitos difusos, o que extrapola o escopo do TED 172/2023. A diferença de finalidade (FDD - proteção de direitos difusos; MS - saúde pública) e de fontes de recursos (FDD versus orçamento do SUS) também são elementos de distinção formal relevantes.

417. A sobreposição identificada entre o TED 03/2023 e o TED 172/2023 pode gerar, em tese, riscos de duplicidade de remuneração, de utilização cruzada de dados e resultados, de compartilhamento indevido de infraestrutura e de redução da verificabilidade das prestações de contas, na medida em que dois instrumentos federais, sob o mesmo executor institucional, desenvolvem objetos tematicamente convergentes e metodologicamente próximos.

418. Tais riscos, em abstrato, recomendam especial cautela na concepção, na aprovação e no acompanhamento de instrumentos dessa natureza, especialmente quando ambos envolvem coleta e análise de dados em redes sociais, construção de infraestrutura informacional e identificação de padrões de desinformação.

419. No âmbito específico do TED 03/2023, contudo, a execução foi mínima e o ajuste foi encerrado consensualmente pelo IBICT, circunstância que mitiga a materialização dos riscos descritos no item anterior. Além disso, a ressalte-se que a análise das repercussões patrimoniais do TED 172/2023 permanece concentrada no TC 006.593/2024-0, sob responsabilidade da AudSaúde, que dispõe de acervo probatório próprio e examina a regularidade do objeto e da execução daquele instrumento.

420. Nessa perspectiva, embora se reconheça a impropriedade consistente na adoção, pelo IBICT, de objeto parcialmente convergente com o do TED 172/2023, sem mecanismos claros de segregação de escopos, estruturas e custos, entende-se que o exame mais adequado dos eventuais reflexos patrimoniais e da conformidade da execução do TED 172/2023 deve permanecer no processo próprio, em trâmite na AudSaúde. No presente feito, a análise se circunscreve à repercussão dessa convergência sobre o desenho do TED 03/2023, sem avanço para juízo definitivo acerca da execução e dos custos do ajuste celebrado com o Ministério da Saúde.

421. A conduta aqui examinada, portanto, configura impropriedade no planejamento e na proposição do TED 03/2023, por ter sido estruturado em contexto de projeto coexistente com objeto convergente, sem a demonstração de salvaguardas suficientes para evitar sobreposição de escopos e de custos. A ausência de segregação material e contábil entre as fontes de financiamento expôs o FDD a risco injustificado de financiar, ainda que parcialmente, atividades e infraestrutura já custeadas por outro órgão, em afronta aos princípios da economicidade e da boa aplicação dos recursos públicos federais.

422. Não obstante, a dimensão residual da execução do TED 03/2023 impede, neste momento, a quantificação de eventual prejuízo específico ou de duplicidade efetiva de custos, razão pela qual a irregularidade deve ser tratada, neste processo, como vício de concepção e de proposição do ajuste, e não como dano material concretamente apurado. A execução mínima do instrumento, somada ao seu encerramento consensual, também reduz a utilidade de uma audiência específica neste feito quanto a esse ponto.

423. Em face disso, afigura-se mais apropriado, sob o ângulo da racionalidade processual e da coordenação interunidades, comunicar à AudSaúde a sobreposição parcial de objetos constatada, para ciência e eventual aproveitamento dos elementos probatórios no âmbito do TC 006.593/2024-0. Tal providência evita duplicidade de apuração sobre o mesmo núcleo fático e resguarda a competência da unidade responsável pela análise do TED 172/2023.

Encaminhamento

424. Diante do exposto, sob o ângulo da racionalidade processual, propõe-se encaminhar cópia da presente instrução à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), responsável pela instrução do TC 006.593/2024-0, para ciência e eventual aproveitamento dos elementos probatórios apurados nestes autos acerca da sobreposição parcial de objetos entre o TED 032/2023 FDD/IBICT

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

e o TED 172/2023 MS/IBICT Painel DNA, nos termos do art. 2º, VII, da Resolução-TCU 259/2014.

III. CONCLUSÃO

425. A presente Representação, formulada pelo então Deputado Federal Alexandre Ramagem Rodrigues em 25/4/2024, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1.º, da Resolução-TCU 259/2014, preenche os requisitos de admissibilidade, tendo sido conhecida pelo Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, por despacho à peça 16.

426. Não se configura nenhuma das hipóteses de inadmissibilidade previstas no art. 235 do RITCU, tendo em vista que a representação versa sobre possíveis ilegalidades na formação, aprovação e execução de instrumento de descentralização de recursos federais, matéria própria e típica do instrumento processual utilizado; os fatos narrados têm repercussão patrimonial verificável; e o representante é legitimado nos termos do art. 103, § 1.º, da Resolução-TCU 259/2014.

427. As cinco **questões preliminares** suscitadas nos autos foram examinadas e resolvidas nos termos a seguir resumidos.

(i) Seção II.1.1 — Competência do TCU para fiscalizar o TED 03/2023, inclusive a prestação de contas, no âmbito desta Representação (itens 44-57): a Representação é o instrumento processual adequado para o exame da legalidade da formação, aprovação e execução do TED 03/2023, conforme o art. 237, inciso VI, do RITCU e o art. 71, incisos II e VI, da CF/88. O controle exercido não se confunde com o julgamento de contas do instrumento: a apuração de eventual dano patrimonial com repercussão acima de R$ 120.000,00 — limite previsto no art. 6.º, inciso I, da IN-TCU 98/2024 — deverá observar o rito próprio da Tomada de Contas Especial. Proposta: prosseguimento regular do processo.

(ii) Seção II.1.2 — Efeitos do encerramento consensual (itens 58-60): o encerramento consensual do TED 03/2023, aprovado na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (28/8/2025, em peça 92, p. 220) e formalizado pelo Despacho 101/2025 (peça 92, p. 221/222), extingue o objeto de medidas de caráter prospectivo — suspensão de repasses e revisão do Plano de Trabalho — mas não produz perda de objeto quanto ao exame de regularidade dos atos já praticados, nos termos reconhecidos pelo Despacho do Relator de 26/2/2026 (peça 83). Proposta: prosseguimento regular, no entanto, as medidas prospectivas anteriormente propostas estão prejudicadas.

(iii) Seção II.1.3 — Litispendência com o TC 011.084/2025-1 (itens 61-70): não se configura litispendência com o Acórdão 2.774/2025-TCU-Plenário, que apreciou irregularidades de gestão operacional do projeto Rede Minerva (TC 011.084/2025-1), de representante, causa de pedir e pedido distintos dos presentes autos. O próprio Acórdão 2.774/2025-Plenário reconheceu expressamente que a aderência do projeto às finalidades do FDD, objeto central deste processo, permanecia em aberto e em análise no TCU. Proposta: rejeição da arguição de litispendência; prosseguimento regular.

(iv) Seção II.1.4 — Impertinência do controle por ofensa à liberdade de expressão e à autonomia científica (itens 71-89): a alegação não prospera. O objeto da fiscalização é estritamente jurídico-financeiro — a conformidade entre o instrumento e as finalidades legais do FDD —, e não o mérito acadêmico das pesquisas desenvolvidas. A proibição constitucional de censura (art. 220, § 2.º, da CF/88) não é oponível ao controle da aplicação de recursos públicos, e a autonomia universitária (art. 207 da CF/88) não exclui a sujeição ao controle externo do TCU, conforme reiterada jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdão 746/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rego). Proposta: rejeição da alegação; prosseguimento regular.

(v) Seção II.1.5 — Recusa de fornecimento de CPFs ao TCU com fundamento na LGPD (itens 90-104). Em resposta à diligência saneadora desta AudDefesa (Ofício 6.465/2026-TCU/Seproc, peça 84), o CFDD/SENACON, por meio da Informação 13/2026/DPPDD/SENACON (peça 88), recusou o fornecimento dos números de CPF dos agentes públicos arrolados na instrução, invocando os princípios da necessidade e da adequação da Lei 13.709/2018 (LGPD), com fundamento em que a divulgação de dados pessoais em atos públicos não seria exigível sem previsão legal específica. O argumento não encontra amparo no ordenamento jurídico. A própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

LGPD, em seus arts. 7º, II, 23 e 26, §1º, autoriza expressamente o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais entre entes públicos para cumprimento de obrigação legal e exercício de competências institucionais. Não obstante a ocorrência dessa irregularidade, esta AudDefesa obteve os dados de identificação por meios alternativos de pesquisa, de modo que a completude da instrução e a validade dos atos de chamamento não foram comprometidas. Proposta: ciência à SENACON, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020

428. O **exame de mérito** identificou oito questões, das quais sete resultaram em irregularidades configuradas e uma — a sobreposição de objetos com o TED 172/2023 — foi proposta ser tratada no processo adequado. O quadro a seguir sintetiza as conclusões e as propostas de encaminhamento.

(i) Seção II.2.1 — Desvio de finalidade (itens 105-125): não se configura desvio de finalidade absoluto. O combate à desinformação digital satisfaz, em tese, os critérios de direito difuso do art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.078/1990, e o Eixo V do FDD admite, em sua função residual e evolutiva, o enquadramento de fenômenos novos. A compatibilidade abstrata, porém, é condição necessária, mas não suficiente para legitimar o financiamento, pois o regime jurídico do FDD exige adicionalmente a demonstração do nexo de especificidade, examinada na seção II.2.2. Proposta: improcedência parcial quanto ao alegado desvio de finalidade; prosseguimento do exame do nexo de especificidade.

(ii) Seção II.2.2 — Aprovação irregular por ausência de nexo de especificidade (itens 126-173): irregularidade configurada. O Plano de Trabalho do projeto PMESDI não identifica as infrações concretas que originaram os recursos alocados, não demonstra o dano difuso específico a ser reparado e não estabelece, produto a produto, a relação de pertinência exigida pelo art. 13 da Lei 7.347/1985, pelo art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995 e pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994. Proposta: audiência de Armênio Bello Schmidt, Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, Gracivaldo José Ventura de Sousa, Eugênio de Costa Arsky e Wadih Nemer Damous Filho.

(iii) Seção II.2.3 — Inadequação qualitativa do Plano de Trabalho aos requisitos do Decreto 10.426/2020 (itens 174-229): irregularidade configurada. O Plano de Trabalho apresenta quatro vícios materiais não sanados: ausência de indicadores de resultado (*outcomes*), de linha de base, de critérios de aceitação para produtos tecnológicos de alto valor e de delimitação negativa em relação ao TED 172/2023, em violação aos arts. 6.º, II, 8.º, III, 23 e 25 do Decreto 10.426/2020 e ao Manual FDD/CFDD (peça 94). Proposta: audiência de Tiago Emmanuel Nunes Braga, Armênio Bello Schmidt, Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, Gracivaldo José Ventura de Sousa e Eugênio de Costa Arsky.

(iv) Seção II.2.4 — Irregularidades da cadeia de aprovação pelo CFDD (itens 230-268): irregularidade configurada na violação ao princípio da segregação de funções pela cumulação, por Armênio Bello Schmidt, dos papéis de instrutor técnico, Conselheiro-Relator e atestador de conformidade jurídica —, em violação ao art. 50, I e II, da Lei 9.784/1999, ao art. 14 do Decreto-Lei 200/1967 e ao art. 37, *caput*, da CF/88. Proposta: audiência de Armênio Bello Schmidt.

(v) Seção II.2.5 — Irregularidades na execução e no acompanhamento do 1.º exercício (itens 269-336): duas irregularidades configuradas: (i) desvio de objeto, consubstanciado na execução de atividades de articulação institucional não correspondentes às etapas do Plano de Trabalho e na utilização de recursos para participação em evento em Cuba (peças 58-59) sem previsão no instrumento; e (ii) inadequação do Parecer Anual de Execução (exercício de 2023), com aprovação acrítica de execução fora do escopo do instrumento, adoção de metodologia de mensuração por tempo decorrido e omissão de verificação da consistência financeira, autorizando nova descentralização de R$ 12.000.000,00 sem comprovação de execução do 1.º exercício, em violação aos arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020, ao art. 63 da Lei 4.320/1964, ao art. 50, I e II, da Lei 9.784/1999 e ao art. 13, VII, da Portaria MJ 2.314/2018. Proposta: audiência de Tiago Emmanuel Nunes Braga, Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, Rogério Borges Messias, Raul Silva Sales e José Artgnan Dias Costa.

(vi) Seção II.2.6 — Omissão do dever de instauração de TCE (itens 337-379): irregularidade configurada. Após o esgotamento das providências administrativas internas, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

FDD/DPPDD/SENACON omitiu-se em rejeitar formalmente a prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025 e em instaurar a Tomada de Contas Especial relativa ao TED 03/2023, em violação ao art. 8.º, *caput*, da LOTCU, aos arts. 2.º e 4.º, § 1.º, da IN-TCU 98/2024 e às Cláusulas 4.1, XV e 10 do TED 03/2023. Proposta: audiência do responsável Vitor de Lima Guimarães.

(vii) Seção II.2.7 — Insuficiência de transparência ativa (itens 380-403) mas exigidas pelo art. 8.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei 12.527/2011 sobre os projetos financiados, em violação ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88). Proposta: dar ciência ao FDD/SENACON para adoção de medidas corretivas.

(viii) Seção II.2.8 — Sobreposição de objetos com o TED 172/2023 (itens 404-430): sobreposição parcial identificada. A presente instrução limitou-se a examinar a dimensão relativa ao TED 03/2023, nos termos da seção II.2.8, permanecendo a análise da execução e das eventuais repercussões patrimoniais do TED 172/2023 concentrada no TC 006.593/2024-0, de responsabilidade da AudSaúde. Proposta: comunicação à AudSaúde para ciência dos fatos, com fundamento no art. 2.º, VII, da Resolução-TCU 259/2014.

429. O pedido de medida cautelar formulado pelo Representante, consistente na suspensão imediata dos repasses ao IBICT e, no mérito, no impedimento definitivo da execução do TED 03/2023, está prejudicado em razão do encerramento consensual do instrumento, deliberado na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (em 28/8/2025, peça 92, p. 220).

430. De fato, não há repasses a suspender, pois o último desembolso ao IBICT ocorreu no âmbito da Fase A, e o instrumento encontra-se em fase exclusivamente conclusiva de prestação de contas. O indeferimento da cautelar na fase inicial (despacho à peça 16) foi confirmado pelo relator em razão da ausência dos pressupostos da plausibilidade jurídica — quanto à alegação central de direcionamento político-ideológico — e do perigo da demora, mantendo-se tal conclusão.

431. A tabela a seguir resume a lista de responsáveis arrolados para audiência em cada seção da instrução:

Responsável	CPF	II.2.2	II.2.3	II.2.4	II.2.5	II.2.6
Tiago Emmanuel Nunes Braga (IBICT)	044.814.476-05		X		X	
Armênio Bello Schmidt (CFDD/DPPDD)	442.956.260-15	X	X	X		
Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda (DPPDD)	112.202.987-00	X	X		X	
Gracivaldo José Ventura de Sousa (DPPDD)	524.328.231-68	X	X			
Eugênio de Costa Arsky (DPPDD)	483.204.551-20	X	X			
Wadih Nemer Damous Filho (Senacon/CFDD)	548.124.457-87	X				
Rogério Borges Messias (DPPDD)	012.284.467-09				X	
Raul Silva Sales (DPPDD)	920.702.721-68				X	
José Artgnan Dias Costa (DPPDD)	112.512.392-34				X	
Vitor de Lima Guimarães (DPPDD)	036.831.521-50					X

432. Além das audiências, propõem-se as seguintes determinações e providências:

(i) Ciência à SENACON (I.1.5): de que a recusa de fornecimento ao TCU, em atendimento a diligência regular, de dados de identificação — incluindo o CPF — de agentes públicos responsáveis pela gestão de recursos federais, com fundamento nos princípios da necessidade e da adequação previstos na Lei 13.709/2018 (LGPD), não encontra amparo no ordenamento jurídico, por ofensa ao dever de colaboração com o controle externo.

(ii) Ciência ao FDD/SENACON (II.2.7): de que a ausência de divulgação, em sua página eletrônica, de forma facilmente acessível ao cidadão, das informações mínimas sobre os projetos financiados com recursos do FDD infringe o princípio da publicidade e o dever de transparência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

ativa, devendo o FDD adotar as medidas corretivas necessárias.

(iii) Comunicação à AudSaúde (II.2.8): responsável pela instrução do TC 006.593/2024-0, para ciência da sobreposição de objetos identificada entre o TED 03/2023 e o TED 172/2023 e viabilização do compartilhamento recíproco de elementos de prova.

(iv) Saneamento processual: determinação à Seproc para que futuras comunicações processuais dirigidas ao IBICT e ao CFDD/Senacon sejam endereçadas à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da AGU, conforme petição juntada à peça 68.

Da necessidade de aprofundamento sobre os critérios de seleção de projetos pelo CFDD em futura auditoria

433. As irregularidades apuradas nas seções II.2.2 e II.2.4 desta instrução — ausência de nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do FDD, instrução técnica estruturalmente deficiente, ausência de critérios objetivos e formalizados de admissibilidade na deliberação colegiada e violação ao princípio da segregação de funções — não constituem achados de natureza meramente episódica. Ao contrário, revelam disfunções sistêmicas no processo deliberativo do CFDD que transcendem o caso concreto do TED 03/2023 e que, pela sua natureza estrutural, são insuscetíveis de pleno endereçamento no âmbito do rito da Representação.

434. Com efeito, a presente Representação permite concluir, com grau de convicção suficiente, que:

(i) o Eixo V — 'Outros Direitos Difusos e Coletivos' — do Plano de Aplicação do FDD opera como categoria residual de enquadramento sem delimitação objetiva dos tipos de dano ou de objeto compatíveis com seu escopo, o que facilita a aprovação de projetos com vinculação temática frágil ao dano que originou os recursos;

(ii) a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320) demonstra que os critérios de análise adotados pela área técnica do DPPDD concentram-se na verificação de adequação temática abstrata, sem exame do nexo de especificidade exigido pelo art. 7.º do Decreto 1.306/1994; e

(iii) o reconhecimento, pelo próprio CFDD, na 286.ª Reunião Ordinária (26/6/2025), da ausência de metodologia consolidada de admissibilidade e priorização de projetos evidencia que a lacuna identificada neste processo é de alcance sistêmico e não foi sanada pela administração.

435. Tais constatações extrapolam o objeto desta Representação, delimitado à regularidade da formação, aprovação e execução do TED 03/2023, razão pela qual seu exame sistemático e abrangente deve ser realizado, se assim entendido pertinente, em auditoria integrada própria sobre a gestão dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, sem prejuízo da utilização desses elementos como contexto interpretativo no presente feito.

436. Registra-se, por fim, que os elementos documentais obtidos nesta Representação — em especial a Instrução Técnica 3/2023 (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), o voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326), o voto-vista do representante do MPF (SEI 25894903 — peça 90, p. 330/341) e o processo administrativo 08012.002715/2023-74 (peças 90 a 93) — constituem acervo probatório de qualidade para subsidiar a fase de execução da auditoria integrada, nos termos do art. 2.º, incisos I e II, da Resolução-TCU 259/2014, sem que haja sobreposição de objetos entre os dois processos, considerando que esta Representação apura a responsabilidade individual dos agentes pelos atos praticados na formação, aprovação e execução do TED 03/2023, enquanto a futura auditoria, se aprovada, incidirá sobre a suficiência sistêmica dos mecanismos de governança do CFDD no conjunto dos instrumentos celebrados no período 2020-2025.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

437. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

437.1. **conhecer** da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

previstos no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1.º, da Resolução-TCU 259/2014;

437.2. **indeferir** o pedido de medida cautelar formulado pelo Representante, por estar prejudicado em razão do encerramento consensual do TED 03/2023 na 288.ª Reunião Ordinária do CFDD (28/8/2025), não havendo repasses a suspender nem execução prospectiva a obstar;

437.3. realizar a **audiência** de **Armênio Bello Schmidt** (442.956.260-15), então Conselheiro Suplente do CFDD, representante do MJSP, e Coordenador-Geral de Análise e Formalização do DPPDD/Senacon, nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.2):** Aprovação e formalização do Termo de Execução Descentralizada 03/2023 — Senacon/IBICT, no valor de R$ 42.000.000,00, com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

a.1) Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 1.306/1994.

a.2) Condutas:

(i) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), na qualidade de Coordenador-Geral de Análise e Formalização, validando hierarquicamente documento de instrução que recomendou a aprovação do projeto sem verificação do nexo de especificidade;

(ii) em 6/10/2023, prolatou o Voto do Conselheiro-Relator (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326), manifestando-se pela aprovação do projeto PMESDI na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343), sem examinar o nexo de especificidade e sem motivação explícita e analiticamente suficiente para afastar as objeções do voto-vista do representante do MPF; e

(iii) em 6/11/2023, subscreveu o Atestado de Conformidade ao Parecer Referencial 00001/2020/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI 26048390 — peça 90, p. 506/507) e emitiu o Despacho 73/2023 (SEI 26.049.877 — peça 90, p. 514/515), referendando a conformidade jurídica do TED por mecanismo padronizado em contexto que demandava análise jurídica individualizada.

b) **Irregularidade 2 (seção II.2.3):** Aprovação de Plano de Trabalho (SEI 26048286 — peça 90, p. 3/124) qualitativamente deficiente, sem indicadores de resultado (*outcomes*), sem linha de base (*baseline*) para nenhuma das cinco metas, sem critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade (Meta 3 / Etapas 3.1 e 3.3) e sem delimitação negativa em relação ao TED 172/2023.

b.1) Base legal: art. 6.º, inciso II; art. 8.º, inciso III; art. 23; e art. 25 do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

b.2) Condutas:

(i) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320) sem verificar a suficiência qualitativa dos indicadores, a existência de baseline ou a ausência de sobreposição com o TED 172/2023; e

(ii) em 6/10/2023, prolatou o Voto de aprovação do PMESDI (SEI 25.688.211 — peça 90, p. 321/326), aprovado por maioria na 266.ª Reunião Ordinária do CFDD (peça 90, p. 342/343), sem enfrentar as deficiências qualitativas do Plano de Trabalho já identificadas pela diligência ao IBICT.

c) **Irregularidade 3 (seção II.2.4):** Aprovação e formalização do TED 03/2023 com base em cadeia decisória administrativamente deficiente, especialmente pela violação ao princípio da segregação de funções pela concentração, no mesmo agente e no mesmo processo, dos papéis de instrutor técnico, deliberador colegiado (Conselheiro-Relator) e atestador de conformidade jurídica.

c.1) Base legal: arts. 14 e 67 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 18, 50, incisos I e II, e 2.º, parágrafo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

único, incisos VII e VIII, da Lei 9.784/1999; Orientação Normativa AGU 55/2014; art. 37, *caput*, da CF/88; Acórdãos 1.353/2018, 2.622/2015 e 3.023/2013, todos do Plenário do TCU.

c.2) Condutas: a concentração, no mesmo agente, da função de instrutor técnico (validação da Instrução Técnica 3/2023 em 9/10/2023, (peça 90, p. 286/320), de deliberador colegiado (prolação do Voto do Conselheiro-Relator em 6/10/2023 (peça 90, p. 321/326), data anterior à própria Instrução Técnica) e de atestador de conformidade jurídica (subscrição do Atestado de Conformidade e do Despacho 73/2023 em 6/11/2023) eliminou as três barreiras de controle independente que o regime procedimental pressupõe, comprometendo a integridade estrutural do processo decisório; a inversão cronológica entre o voto e a instrução técnica evidencia que a concentração de papéis foi o fator que tornou possível a aprovação sem suporte técnico prévio adequado.

437.4. realizar a **audiência** de **Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda** (112.202.987-00), então Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/Senacon), nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.2):** Aprovação e formalização do TED 03/2023 com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD.

a.1) Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

a.2) Condutas:

(i) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320) e encaminhou o processo ao Conselheiro-Relator sem sanar as lacunas relativas ao nexo de especificidade identificáveis no próprio documento;

(ii) assinou a notificação de diligência ao IBICT (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), evidenciando ciência direta das insuficiências do Plano de Trabalho antes da aprovação; e

(iii) em 6/11/2023, emitiu o Despacho 71/2023 (SEI 26.048.711 — peça 90, p. 512/513), encaminhando ao Gabinete da Senacon o Plano de Trabalho e a minuta do TED para assinatura, após apor 'De acordo' na Nota Técnica 15/2023 (SEI 26031472, peça 90, p. 500/505), sem verificar que as insuficiências apontadas na diligência haviam sido integralmente saneadas.

b) **Irregularidade 2 (seção II.2.3):** Aprovação de Plano de Trabalho qualitativamente deficiente, sem indicadores de resultado, sem linha de base, sem critérios de aceitação para produtos tecnológicos e sem delimitação negativa em relação ao TED 172/2023.

b.1) Base legal: art. 6.º, II; art. 8.º, III; art. 23 do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

b.2) Condutas:

(i) em 19/9/2023, assinou a notificação de diligência ao IBICT (SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143) identificando insuficiências nos indicadores e na aba IV do Plano de Trabalho;

(ii) em 9/10/2023, após 'De acordo' na Instrução Técnica sem verificar se a resposta do IBICT à diligência havia suprido as deficiências qualitativas identificadas; e

(iii) em 6/11/2023, emitiu o Despacho 71/2023 encaminhando o Plano de Trabalho para formalização sem exigir as adequações qualitativas necessárias.

c) **Irregularidade 3 (seção II.2.5):** Aprovação acrítica do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023), com autorização de nova descentralização orçamentária de R$ 12.000.000,00 ao IBICT sem comprovação de execução do 1.º exercício.

c.1) Base legal: art. 17, *caput* e § 1.º, e art. 23 do Decreto 10.426/2020; art. 50, I e II, da Lei 9.784/1999; item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94); art. 13, VII, da Portaria MJ

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

2.314/2018.

c.2) Condutas: aprovação do Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/ SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) e despacho autorizando nova descentralização de R$ 12.000.000,00, não obstante o Parecer registrar execução 'fora do previsto no escopo do instrumento', sem adotar qualquer medida corretiva, sem notificar formalmente o IBICT e sem condicionar o novo desembolso ao saneamento das irregularidades identificadas; tendo por agravante o Despacho 87/2024/DPPDD/ SENACON (SEI 26918812 — peça 91, p. 18), assinado em 6/2/2024, que confirma que o Diretor tinha ciência prévia do Relatório de Planejamento Financeiro do IBICT (peça 91, p. 14-17), o qual declarava empenho total dos recursos para a FUNDEP em 2023, antes de aprovar o Parecer que declarava execução financeira zero.

437.5. realizar a **audiência** de **Gracivaldo José Ventura de Sousa** (524.328.231-68), então Coordenador de Análise do DPPDD/Senacon, nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.2):** Aprovação e formalização do TED 03/2023 com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD.

a.1) Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

a.2) Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem examinar o nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do FDD, sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

b) **Irregularidade 2 (seção II.2.3):** Aprovação de Plano de Trabalho qualitativamente deficiente.

b.1) Base legal: art. 6.º, II; art. 8.º, III; art. 23 do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

b.2) Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

437.6. realizar a **audiência** de **Eugênio de Costa Arsky** (483.204.551-20), então Coordenador de Seleção de Projetos do DPPDD/Senacon, nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.2):** Aprovação e formalização do TED 03/2023 com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD.

a.1) Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

a.2) Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem examinar o nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do FDD, sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

b) **Irregularidade 2 (seção II.2.3):** Aprovação de Plano de Trabalho qualitativamente deficiente.

b.1) Base legal: art. 6.º, II; art. 8.º, III; art. 23 do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Manual FDD/CFDD (peça 94).

b.2) Conduta: em 9/10/2023, assinou a Instrução Técnica 3/2023/CFDD/Senacon (SEI 25.455.657 — peça 90, p. 286/320), documento estruturante da cadeia de aprovação, que recomendou a aprovação do projeto sem verificar a qualidade dos indicadores do Plano de Trabalho, sem analisar os riscos de sobreposição com o TED 172/2023 e sem avaliar a existência de linha de base mensurável.

437.7. realizar a **audiência** de **Wadih Nemer Damous Filho** (548.124.457-87), então Secretário Nacional do Consumidor (Senacon) e Presidente do CFDD (setembro/2023 a setembro/2025), nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.2):** Formalização do TED 03/2023 com objeto sem nexo de especificidade com as infrações geradoras dos recursos do FDD.

a.1) Base legal: art. 13 da Lei 7.347/1985; art. 1.º, §§ 1.º e 3.º, da Lei 9.008/1995; art. 7.º do Decreto 1.306/1994.

a.2) Condutas: em 6/11/2023, assinou o TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9), na qualidade de Secretário Nacional do Consumidor, formalizando o comprometimento de R$ 42.000.000,00 de recursos do FDD com instrumento cujo Plano de Trabalho não demonstrava nexo de especificidade entre o objeto financiado e as infrações geradoras dos recursos do Fundo; a assinatura é ato administrativo autônomo, posterior e distinto da deliberação colegiada, que impunha ao signatário dever de verificação independente da regularidade jurídico-finalística do instrumento, tanto mais diante da controvérsia já instalada no colegiado pelo voto-vista fundamentado do representante do MPF.

437.8. realizar a **audiência** de **Tiago Emmanuel Nunes Braga** (044.814.476-05), então Diretor do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/MCTI) e Responsável Legal pelo TED 03/2023), nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.3):** Elaboração e submissão ao CFDD de Plano de Trabalho (SEI 26048286 — peça 90, p. 3/124) qualitativamente deficiente, sem indicadores de resultado (*outcomes*), sem linha de base (*baseline*) para nenhuma das cinco metas, sem critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade (Meta 3 / Etapas 3.1 e 3.3) e sem delimitação negativa em relação ao TED 172/2023.

a.1) Base legal: art. 6.º, inciso II; art. 8.º, inciso III; art. 23; e art. 25 do Decreto 10.426/2020; itens 3.3.1, 3.3.4 e 3.3.6 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

a.2) Condutas: elaboração e submissão do Plano de Trabalho com os vícios materiais descritos; após receber a notificação de diligência do DPPDD/Senacon (Ofício 5/2023/COAN/CGAF-SENACON/DPPDD/SENACON/MJ, em 19/9/2023, SEI 25488696 — peça 90, p. 137/143), que apontou expressamente a insuficiência dos indicadores e a ausência de preenchimento da aba IV — Termo de Referência, complementou apenas formalmente o instrumento (peça 90, p. 167/285), sem introduzir as adequações qualitativas exigidas pelo Decreto 10.426/2020 e pelo Manual FDD/CFDD, afastando qualquer alegação de desconhecimento da exigência.

b) **Irregularidade 2 (seção II.2.5):** Desvio de objeto no exercício de 2023, consubstanciado na execução de atividades de articulação institucional não correspondentes às etapas do Plano de Trabalho aprovado (SEI 26048286 — peça 90, p. 482/491) e na utilização de recursos do TED para participação de pesquisador em evento em Cuba (peças 58-59) sem previsão no instrumento e sem nexo demonstrado com o objeto pactuado.

b.1) Base legal: arts. 15, 17 e 23 do Decreto 10.426/2020; art. 63 da Lei 4.320/1964.

b.2) Condutas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

(i) apresentação ao DPPDD/Senacon do Relatório de Cumprimento do Objeto (SEI 26728511 e retificação SEI 27001988 — peça 91, p. 25/30) e do Anexo II — Detalhamento de Atividades (SEI 26728569 e retificação SEI 27001990 — peça 91, p. 31/42), registrando exclusivamente atividades de articulação institucional como execução do objeto, enquadrando-as de forma inadequada na Etapa 5.2 do Plano de Trabalho;

(ii) utilização de recursos do TED para participação de pesquisador vinculado ao projeto PMESDI no IV Colóquio Internacional Pátria, realizado em Cuba (peças 58-59), sem previsão no Plano de Trabalho aprovado e sem nexo demonstrado com o objeto pactuado na cláusula 3.ª do TED (SEI 26048303 — peça 9); e

(iii) elaboração do RCO (SEI 27001988 — peça 91, p. 25/30) com metodologia de mensuração por tempo decorrido e com inconsistência entre a declaração de execução financeira zero e a informação de empenho total dos recursos para a FUNDEP em 2023 (SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17).

437.9. realizar a **audiência** de **Rogério Borges Messias** (012.284.467-09), então Fiscal do TED 03/2023 / Técnico Operacional da Divisão de Monitoramento — DIMON/CMPC/ CGMPC/DPPDD/ Senacon, nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade (seção II.2.5):** Inadequação do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023) e falha no acompanhamento pela unidade descentralizadora.

a.1) Base legal: art. 17, *caput* e § 1.º, e art. 23 do Decreto 10.426/2020; art. 50, I, da Lei 9.784/1999; item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

a.2) Condutas:

(i) elaboração e assinatura do Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/ SENACON (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10), na qualidade de fiscal designado do instrumento, com conclusão pela aprovação sem análise crítica da conformidade das atividades realizadas com o objeto pactuado, sem identificação do desvio de objeto, sem adoção de medidas corretivas diante da execução financeira nula e sem registro de ressalva ou condicionante;

(ii) adoção, no referido Parecer, de metodologia de mensuração da execução física por tempo decorrido em substituição à comprovação por produtos verificáveis (SEI 26856992 — peça 91, p. 4-7); e

(iii) omissão de verificação da consistência financeira diante dos dados contraditórios disponíveis nos autos — execução zero no RCO versus empenho total dos recursos para a FUNDEP declarado pelo IBICT no Relatório de Planejamento Financeiro Semestral (SEI 26918721 — peça 91, p. 14-17).

437.10. realizar a **audiência** de **Raul Silva Sales** (920.702.721-68), então Chefe da Divisão de Monitoramento — DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD/Senacon, nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade (seção II.2.5):** Inadequação do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023) e falha no acompanhamento pela unidade descentralizadora.

a.1) Base legal: art. 17, *caput*, e art. 23 do Decreto 10.426/2020; art. 50, I, da Lei 9.784/1999; item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

a.2) Conduta: assinatura do Parecer 3/2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) na etapa intermediária da cadeia de aprovação interna, na qualidade de Chefe da Divisão de Monitoramento, referendando a conclusão pela aprovação sem análise crítica das irregularidades documentadas no próprio Parecer e sem adotar providências corretivas antes do encaminhamento ao Coordenador; o endosso hierárquico compõe a cadeia de validação interna e contribuiu para que os vícios de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

motivação e metodologia não fossem corrigidos antes da aprovação pelo Diretor.

437.11. realizar a **audiência** de **José Artgnan Dias Costa** (112.512.392-34), então Coordenador de Monitoramento e Prestação de Contas — CMPC/CGMPC/DPPDD/Senacon — substituto (fevereiro/2024), nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade (seção II.2.5):** Inadequação do Parecer Anual de Execução do TED 03/2023 (exercício de 2023) e falha no acompanhamento pela unidade descentralizadora.

a.1) Base legal: art. 17, *caput*, e art. 23 do Decreto 10.426/2020; art. 50, I, da Lei 9.784/1999; item 5.2 do Manual FDD/CFDD (peça 94).

a.2) Conduta: assinatura do Parecer 3/2024 (SEI 26856992 — peça 91, p. 1-10) na etapa intermediária da cadeia de aprovação interna, na condição de Coordenador substituto, referendando a conclusão pela aprovação sem análise crítica das irregularidades documentadas no próprio Parecer e sem adotar providências corretivas; o endosso do Coordenador substituto integra a cadeia de aprovação interna do DPPDD e contribuiu para que o Parecer chegasse ao Diretor sem saneamento dos vícios identificados.

437.12. realizar a **audiência** de **Vitor de Lima Guimarães** (036.831.521-50), Diretor do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD/SENACON/MJSP), nos termos do art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas:

a) **Irregularidade 1 (seção II.2.6):** Omissão na rejeição formal da prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025 (Ofício 1.384/2025/IBICT, SEI 13397835 — peça 92, p. 233) e na instauração da Tomada de Contas Especial relativa ao TED 03/2023, após o esgotamento das providências administrativas internas sem obtenção da comprovação da aplicação regular dos R$ 18.025.490,71 descentralizados ao IBICT.

a.1) Base legal: art. 8.º, *caput*, da Lei 8.443/1992 (LOTCU); arts. 2.º e 4.º, § 1.º, da IN-TCU 98/2024; art. 17 do Decreto 10.426/2020; Cláusulas 4.1, XV, e 10 do TED 03/2023 (SEI 26048303 — peça 9).

a.2) Condutas:

(i) ausência de emissão de ato formal de rejeição da prestação de contas final incompleta entregue pelo IBICT em 23/12/2025, cujo conteúdo era materialmente insuficiente segundo os próprios requisitos fixados pelo DPPDD no Ofício 154/2025-DPPDD (SEI 33850490 — peça 92, p. 229/232), suprimindo o gatilho contratual (Cláusula 10 do TED) e normativo (art. 8.º da LOTCU) da instauração de TCE; e

(ii) inércia administrativa no período de janeiro a março de 2026, durante o qual as providências administrativas já se haviam esgotado sem resultado e a instauração da TCE era medida juridicamente exigível, conforme registrado na Informação 13/2026-DPPDD (SEI 34840814 — peça 88).

437.13. **dar ciência** ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos — FDD/SENACON, com fundamento no art. 9.º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de divulgação, em sua página eletrônica, de forma facilmente acessível ao cidadão, das informações mínimas sobre os projetos financiados com recursos do FDD — incluindo valor, objeto, número do instrumento com *link* para seu inteiro teor, entidade executora, data e número da ata de aprovação pelo CFDD com *link* para seu inteiro teor, e cronograma físico-financeiro com indicação do andamento das metas e da liberação de recursos — infringe o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88) e o dever de transparência ativa previsto no art. 3.º, inc. II, e no art. 8.º, §§ 1.º, V, e 2.º, da Lei 12.527/2011, devendo o FDD adotar as medidas necessárias para sanar a irregularidade;

437.14. **dar ciência** à Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

Segurança Pública, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a recusa de fornecimento ao Tribunal de Contas da União, em atendimento a diligência regular, de dados de identificação — incluindo o CPF — de agentes públicos responsáveis pela gestão de recursos federais, com fundamento nos princípios da necessidade e da adequação previstos na Lei 13.709/2018 (LGPD), não encontra amparo no ordenamento jurídico, por ofensa ao dever de colaboração com o controle externo, que tem assento nos arts. 71, II e IV, da Constituição Federal, 87 da Lei 8.443/1992 e 7º, II, 23 e 26, § 1º, da própria Lei 13.709/2018, que expressamente autoriza o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais para cumprimento de obrigação legal e para o exercício de competências institucionais entre entes públicos;

437.15. **encaminhar** cópia da presente instrução aos responsáveis Sr. Armênio Bello Schmidt (442.956.260-15), Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda (112.202.987-00), Gracivaldo José Ventura de Sousa (524.328.231-68), Eugênio de Costa Arsky (483.204.551-20), Wadih Nemer Damous Filho (548.124.457-87), Tiago Emmanuel Nunes Braga (044.814.476-05), Rogério Borges Messias (012.284.467-09), Raul Silva Sales (920.702.721-68), José Artgnan Dias Costa (112.512.392-34) e Sr. Vitor de Lima Guimarães (036.831.521-50);

437.16. **encaminhar** cópia da presente instrução à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), responsável pela instrução do TC 006.593/2024-0, da relatoria do Min. Augusto Nardes, com fundamento no art. 2º, inc. VII, da Resolução-TCU 259/2014, para ciência e eventual aproveitamento dos elementos probatórios apurados nestes autos acerca da sobreposição parcial de objetos entre o TED 03/2023 (FDD/IBICT) e o TED 172/2023 (MS/IBICT — Painel DNA);

437.17. **determinar** à Seproc/Segecex que as futuras comunicações processuais relativas à presente Representação, dirigidas ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD/Senacon), sejam endereçadas à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União, nos termos da petição juntada à peça 68 dos autos, com fundamento no art. 131, *caput*, da Constituição Federal, na Lei Complementar 73/1993 e no Decreto 12.540/2025."

2. Após a instrução, Armênio Bello Schmidt e Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, indicados para audiência, apresentaram manifestações preliminares, por meio de advogados (peças 102 e 103). Sustentam, em síntese, que a alegação central da inicial — direcionamento político-partidário e monitoramento de ideias divergentes — não se comprovou; que o objeto do projeto é compatível com as finalidades legais do FDD; que a relação do projeto com essas finalidades foi examinada na origem pelo colegiado competente; e que as questões relativas ao grau de especificidade e à suficiência do plano de trabalho têm natureza sistêmica, a ser tratada de forma prospectiva, sem audiências individuais. Requerem que sejam declarados prejudicados os pedidos de medida cautelar e de impedimento da execução, em razão do encerramento consensual do ajuste; que eventual apuração de débito, se cabível, ocorra em tomada de contas especial; e o arquivamento dos autos.

3. A União, por intermédio da Advocacia-Geral da União, apresentou memoriais em nome do CFDD e do IBICT (peça 104), complementados posteriormente (peça 105). Sustenta que as conclusões da instrução não encontram respaldo nos fatos, nos documentos dos autos nem na legislação; que não houve desvio de finalidade; que o plano de trabalho atendeu aos requisitos mínimos do art. 8º do Decreto 10.426/2020; que os mecanismos de transparência adotados foram adequados; e que a legislação do FDD estabelece vínculo material e finalístico entre a aplicação dos recursos e a reparação dos interesses tutelados, sem vinculação contábil individualizada entre cada receita e o projeto financiado. Requer o reconhecimento da regularidade do TED 3/2023, o não acolhimento das audiências propostas e o arquivamento da representação; subsidiariamente, que eventuais falhas sejam tratadas apenas por recomendações ou ciências.

4. Por fim, o IBICT (peça 106) e a Senacon (peça 107) prestaram informações complementares sobre a estrutura do plano de trabalho e a situação da prestação de contas. A Senacon informou que a denúncia consensual do ajuste foi publicada em 23/6/2026; que, em 30/6/2026, o IBICT apresentou o relatório de cumprimento do objeto e restituiu R$ 11.870.776,20; e que a análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

técnica da fase executada foi concluída, encontrando-se em curso a análise orçamentária e financeira, sem identificação, até então, de elementos que justifiquem a instauração de tomada de contas especial.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657045.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada, em 25/4/2024, pelo então Deputado Federal Alexandre Ramagem Rodrigues a respeito de possíveis ilegalidades na formalização e na execução do Termo de Execução Descentralizada (TED) 3/2023 – Siafi 948491.

2. O ajuste foi celebrado em 6/11/2023 entre o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), por intermédio da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

3. O TED 3/2023 teve por objeto o "*mapeamento, coleta, análise e avaliação de informações que envolvem o uso de expedientes de desinformação, disputa digital e manipulação do debate realizado na esfera pública*", no âmbito do projeto denominado Plataforma Multidisciplinar de Escuta Social Digital, Combate à Desinformação e Promoção aos Direitos Difusos (PMESDI), também referido nos autos como Projeto Baobá.

4. O valor global pactuado foi de R$ 42.000.000,00, com vigência prevista de 6/11/2023 a 6/11/2026. Até o encerramento consensual do ajuste, foram descentralizados ao IBICT R$ 18.000.000,00, dos quais R$ 6.000.000,00 em 2023 e R$ 12.000.000,00 em 2024.

5. O instrumento foi aprovado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) na 266ª Reunião Ordinária, realizada em 26/10/2023, por maioria. Ficou vencido o voto-vista do Conselheiro Lafayete Josué Petter, representante do Ministério Público Federal junto ao Conselho, que se manifestou pela não aprovação do projeto por entender que ele não se enquadrava nas hipóteses legais de destinação dos recursos do Fundo.

6. O representante sustentou, em síntese, que o projeto direcionaria recursos do FDD ao monitoramento do debate público digital, com potencial de acompanhar ideias divergentes da posição governamental e de estigmatizar opiniões diversas como desinformação ou discurso de ódio. Alegou, ainda, desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo, ofensa à liberdade de expressão, direcionamento político-ideológico, objeto aberto, metodologia indefinida, padrão de atuação governamental que se repetiria em ajuste firmado pelo IBICT com o Ministério da Saúde e risco de contratações sem licitação por meio de fundações de apoio. Ao final, requereu medida cautelar para suspender imediatamente qualquer repasse ou aplicação de valores provenientes do TED 3/2023. No mérito, pediu o impedimento definitivo da execução descentralizada.

7. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) propôs conhecer da representação, indeferir a medida cautelar e realizar diligências ao CFDD e ao IBICT ante a necessidade de obter informações e documentos adicionais para o exame do caso. Por despacho de 15/5/2024 (peça 16), conheci da representação, indeferi a medida cautelar, por não estar configurado o perigo da demora, e determinei a realização das diligências propostas.

8. Após a análise das respostas às diligências, a unidade instrutora concluiu não haver evidências suficientes para sustentar a maior parte das alegações do representante, em especial a de emprego dos recursos no monitoramento de ideias divergentes. Contudo, identificou dúvida quanto à aderência do objeto pactuado às finalidades do Fundo, em especial quanto ao eixo "Outros Direitos Difusos e Coletivos". Por essa razão, propôs a oitiva do CFDD e do IBICT para que justificassem a pertinência do projeto às finalidades legais do Fundo e esclarecessem a vinculação entre o objeto financiado, os produtos previstos e os direitos difusos que se pretendia proteger.

9. Analisadas as respostas às oitivas, o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), em instrução de **mérito**, concluiu que o objeto do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

projeto não era aderente às finalidades do FDD. Assim, propôs considerar a representação parcialmente procedente, com expedição de ciência ao fundo quanto a essa irregularidade e às falhas de transparência identificadas (peça 62).

10. O diretor da subunidade divergiu desse encaminhamento por entender que a regular aplicação dos recursos do FDD não se esgota no enquadramento genérico do tema como direito difuso. Exige, também, que as ações custeadas estejam especificamente relacionadas à natureza da infração ou do dano a reparar. Nessa linha, considerou insuficiente a mera expedição de ciência e apontou outras fragilidades, relacionadas à vinculação do objeto à reparação específica do dano, a metas e métricas orientadas a entregas, e não a resultados, e ao risco de sobreposição com o TED 172/2023, também executado pelo IBICT. Antes, porém, de consolidar proposta de suspensão de novos repasses até o saneamento das falhas identificadas, submeteu as medidas em avaliação aos comentários dos gestores, com a anuência do titular da unidade, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peça 63).

11. Após os comentários do CFDD e do IBICT, o diretor da subunidade instrutora registrou que o Conselho havia identificado dificuldades relevantes no acompanhamento do TED, em especial o descompasso entre execução física e financeira e a ausência de informações parametrizadas nas prestações de contas apresentadas pelo instituto. Em razão dessas dificuldades, o Conselho deliberou, na 284ª Reunião Ordinária, realizada em 24/4/2025, pela não realização de novos desembolsos. Posteriormente, na 288ª Reunião Ordinária, realizada em 28/8/2025, decidiu pelo encerramento consensual do ajuste, com devolução dos recursos não utilizados e apresentação de prestação de contas final pelo instituto.

12. Diante desse fato superveniente, o diretor reconheceu a perda da utilidade das medidas antes cogitadas. Ainda assim, entendeu que persistiam dúvidas sobre a vinculação finalística do projeto e sobre o grau de detalhamento e verificabilidade do plano de trabalho, razão pela qual propôs, com a concordância do titular da unidade instrutora, nova diligência ao CFDD. Alvitrou, também, o encaminhamento ao TCU de elementos relacionados ao processo de prestação de contas quando concluído (peça 81).

13. Ao apreciar a proposta de nova diligência, considerei as medidas instrutórias até então adotadas — diligências, oitivas e comentários dos gestores —, e delimitei, por despacho de peça 83, o alcance das providências ainda cabíveis nesta representação. Registrei que o processo deveria permanecer centrado no exame da regularidade da formação do ajuste, da aderência do objeto às finalidades do FDD e da suficiência do planejamento aprovado, para fins de juízo de legalidade. Eventuais providências voltadas à apuração da regularidade das contas, inclusive eventual dever de ressarcimento, deveriam observar o rito próprio da tomada de contas especial. Com essa delimitação, autorizei, em caráter excepcional e estritamente vinculado ao mérito da representação, nova diligência ao CFDD para recomposição da cadeia documental e probatória relativa ao TED 3/2023.

14. Cumprida a diligência e juntada a documentação complementar, a AudDefesa conclui, em exame de mérito, que o combate à desinformação digital pode, em tese, se relacionar à tutela de direitos difusos. No entanto, entende que não restou demonstrado o nexo de especificidade entre o objeto financiado e a natureza das infrações ou dos danos que deram origem aos recursos do FDD. Além disso, aponta outras irregularidades na aprovação, na execução e no acompanhamento do TED, relacionadas à qualidade do Plano de Trabalho, à cadeia decisória de aprovação, à execução do primeiro exercício, à ausência de instauração de tomada de contas especial e à transparência ativa dos projetos financiados pelo Fundo.

15. À luz dessas conclusões, propõe conhecer da representação; indeferir o pedido cautelar, por considerá-lo prejudicado em razão do encerramento consensual do TED; promover a audiência de dez agentes públicos vinculados ao CFDD, à Senacon e ao IBICT, que atuaram na aprovação, na execução e no acompanhamento do ajuste; dar ciência à Senacon quanto à transparência ativa e à recusa de fornecimento de dados de identificação de agentes públicos ao Tribunal; e encaminhar cópia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

da instrução ao TC 006.593/2024-0, que examina o TED 172/2023 (peça 95). Os dirigentes da unidade anuíram à proposta (peças 96 e 97).

16. Após a instrução, a União, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), apresentou memoriais em nome do CFDD e do IBICT (peças 104 e 105), e Armênio Bello Schmidt e Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, indicados para audiência, apresentaram manifestações preliminares (peças 102 e 103). A Senacon informou, ainda, que a denúncia consensual do ajuste foi publicada em 23/6/2026 e que, em 30/6/2026, o IBICT apresentou o relatório de cumprimento do objeto e restituiu R$ 11.870.776,20, estando concluída a análise técnica da fase executada e pendente a análise financeira (peça 107).

17. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

II

18. A representação foi conhecida por despacho de 15/5/2024 (peça 16), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, admissibilidade que ora ratifico. O pedido de medida cautelar, por sua vez, foi indeferido na mesma decisão, por ausência de perigo da demora.

19. Quanto ao mérito, divirjo, em parte substancial, da proposta da unidade técnica, pelos fundamentos que passo a expor. Não acolho as audiências propostas. Em alguns pontos, não se configura a irregularidade ou falta o dever jurídico imputado; em outros, falta o pressuposto fático da imputação; e, nas falhas remanescentes, os autos não evidenciam dolo ou erro grosseiro. Acompanho a unidade, com ajustes, quanto a medidas de ciência propostas e acrescento medidas de caráter prospectivo dirigidas ao CFDD e à Senacon.

20. Inicio pelas questões preliminares.

21. O IBICT alega que o objeto destes autos já teria sido apreciado no TC 011.084/2025-1, processo em que o Tribunal, mediante o Acórdão 2.774/2025-Plenário, concluiu pela improcedência da representação ali formulada (peça 77, p. 20).

22. A arguição não prospera. Não há identidade de objeto entre os feitos. O aresto apreciou representação sobre possíveis irregularidades na contratação e na execução do projeto Rede Minerva e considerou descaracterizadas as irregularidades noticiadas. Não examinou a questão central destes autos: a aderência do TED 3/2023, custeado com recursos do FDD, às finalidades legais do Fundo. A decisão anterior, portanto, não impede o exame desta representação.

23. A instrução de mérito atribui, ainda, ao IBICT e ao CFDD a tese de que o controle externo sobre o TED 3/2023 configuraria ingerência sobre a liberdade de expressão e a autonomia da pesquisa científica (peça 95, p. 11, item 71). Essa tese, contudo, não consta das manifestações desses órgãos nos autos. A União, em memoriais, esclareceu que "em nenhum momento se sustentou que a pesquisa científica estaria imune ao controle externo" e que as garantias dos arts. 5º, inciso IX, e 206, inciso II, da Constituição coexistem com o controle previsto em seus arts. 70 e 71 (peça 104, p. 3, itens 8 a 16). Não há, portanto, questão preliminar a decidir.

24. O controle exercido nestes autos é jurídico-financeiro. O Tribunal não examina a correção científica da pesquisa, nem controla manifestações de pensamento. Examina a legalidade, a legitimidade e a economicidade da despesa pública, no exercício de suas atribuições constitucionais. O que se apura é se o objeto pactuado era compatível com as finalidades legais do FDD, se o planejamento aprovado era suficiente e se os atos de formação, execução e acompanhamento do ajuste observaram o regime jurídico aplicável.

III

25. Superadas as questões preliminares, passo ao exame de mérito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

26. A primeira controvérsia diz respeito à possibilidade de custear o projeto em análise com recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. O representante sustenta que o projeto não se enquadraria nas finalidades legais do Fundo. A unidade técnica chega à mesma conclusão por fundamento diverso.

27. O auditor, na primeira instrução de mérito (peça 62), entendeu que o objeto do TED 3/2023 não se mostrava aderente às finalidades do Fundo e propôs a expedição de ciência quanto a essa irregularidade. O pronunciamento da subunidade considerou plausível, em tese, enquadrar o combate à desinformação digital no eixo "Outros Direitos Difusos e Coletivos", mas entendeu insuficiente a prova do nexo específico com o dano (peça 63).

28. A instrução de mérito posterior desenvolveu esse entendimento. Para a unidade, não basta vincular o projeto a um tema de direito difuso em abstrato: seria necessário demonstrar também que as infrações que deram origem aos recursos do FDD utilizados nesta avença causaram especificamente danos ao bem jurídico que o projeto pretende reparar ou prevenir — o que denomina **nexo de especificidade** (peça 95, item 150). Por entender que essa conexão não foi demonstrada, propõe a audiência dos agentes que instruíram e aprovaram o projeto.

29. Divirjo do entendimento proposto. A exigência formulada pela unidade técnica não encontra amparo no regime legal do Fundo, que vincula a aplicação dos recursos à natureza da infração ou do dano, mas não estabelece, como regra geral, correspondência estrita entre cada receita ingressada no Fundo e o projeto que venha a ser por ela financiado.

30. A título de contextualização, o FDD tem origem na Lei 7.347/1985, que lhe destina os recursos provenientes das indenizações decorrentes das condenações em ação civil pública para a reconstituição dos bens lesados (art. 13). Entre os interesses tutelados pela lei estão, além daqueles expressamente enumerados, "qualquer outro interesse difuso ou coletivo" (art. 1º, inciso IV).

31. Ao fixar a finalidade do Fundo, a Lei 9.008/1995 mantém a cláusula aberta e vincula a aplicação dos recursos à **natureza da infração ou do dano**:

> Art. 1º [...]
>
> § 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por **finalidade** a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.
>
> [...]
>
> § 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a **natureza da infração ou do dano causado**, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

32. O Decreto 1.306/1994, ao regulamentar o Fundo, estabelece duas regras distintas: toda aplicação dos recursos deve guardar relação com a natureza da infração ou do dano; e a reparação do dano específico que originou o recurso é prioritária, mas apenas quando possível:

> Art. 7º Os recursos arrecadados serão distribuídos para a efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e suas aplicações deverão estar relacionadas com a **natureza** da infração ou de dano causado.
> Parágrafo único. Os recursos serão prioritariamente aplicados na **reparação específica** do dano causado, **sempre que tal fato for possível**.

33. A expressão "natureza" remete à espécie de lesão — ambiental, consumerista, ao patrimônio cultural ou a outros interesses difusos —, e não ao caso concreto que originou cada receita.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

Nesse sentido, o mesmo decreto determina que as receitas sejam identificadas "segundo a natureza da infração ou do dano causado":

> Art. 10. [...]
>
> Parágrafo único. Nos termos do Regimento Interno do CFDD, os **recursos** destinados ao fundo provenientes de condenações judiciais de aplicação de multas administrativas deverão ser **identificados** segundo a **natureza** da infração ou do dano causado, de modo a permitir o cumprimento do disposto no art. 7º deste Decreto.

34. A identificação é feita, assim, por categoria, e não por processo.

35. Entre essas categorias está a dos "outros interesses difusos e coletivos", nomeada pela própria lei. Nela, as receitas provêm de lesões heterogêneas, e a relação com a natureza do dano só pode ser aferida pela espécie de interesse que o projeto protege.

36. A unidade técnica parte de pressuposto diverso. Para ela, o plano de trabalho, ao justificar o financiamento, deveria identificar "o conjunto concreto de infrações que originou os recursos alocados ao FDD para a avença" e estabelecer vínculo "com processos judiciais ou administrativos que geraram os recursos do Fundo" (peça 95, item 140). A exigência envolve, assim, dois elementos: **rastreabilidade**, quanto à origem concreta dos recursos utilizados; e **correspondência temática**, quanto à relação entre as lesões que os geraram e o interesse protegido pelo projeto.

37. A **rastreabilidade** até os processos de origem não encontra, contudo, suporte no regime normativo do Fundo. Como visto, as receitas são identificadas pela **natureza** da infração ou do dano, e não pelo processo de que provêm; a norma não exige, portanto, a identificação das condenações ou multas específicas que financiaram cada avença. Tampouco o parágrafo único do art. 7º, invocado pela unidade (peça 95, item 150), impõe essa exigência: ao tratar da reparação do dano concreto, estabelece apenas prioridade a ser observada "sempre que tal fato for possível", e não requisito de validade de toda aplicação dos recursos.

38. A **correspondência temática** também deve ser aferida no plano da **natureza** da infração ou do dano, e não no da receita individual. Nas categorias de conteúdo determinado, como meio ambiente ou consumidor, a relação entre o projeto e a natureza das lesões que alimentam o Fundo pode ser verificada diretamente. Diversa é a situação da categoria dos "outros interesses difusos e coletivos", de caráter residual, que reúne lesões de espécies diversas. Nela, as receitas são identificadas pelo próprio eixo (peça 104, item 22), e a relação só pode ser aferida pela espécie de interesse que o projeto protege.

39. Segundo a União e a Senacon, a identificação das receitas por eixo não implica vinculação financeira entre o que se arrecada e o que se aplica. Isso porque os recursos arrecadados não ficam integralmente à disposição do Fundo. Sua aplicação depende das dotações autorizadas nas leis orçamentárias, que correspondem a pequena fração da arrecadação. A diferença é expressiva: entre 2022 e 2025, a arrecadação do FDD alcançou R$ 4.357.511.612,43, ao passo que a dotação final disponibilizada ao Fundo somou R$ 430.212.123,00, apenas 9,87% do total arrecadado (peça 105, p. 2; peça 107, p. 7-8, itens 2.1 a 2.8). Diante dessa disparidade, não há como estabelecer equivalência entre o que cada eixo arrecada e o que nele se aplica.

40. Essa característica da execução orçamentária, alheia ao gestor, deve ser considerada na interpretação da regra de vinculação (art. 22 da Lindb). Exigida no nível da receita, a correspondência passaria a depender de qual parcela da arrecadação recebeu dotação, circunstância que nada revela sobre a pertinência do projeto, e desconsideraria que a parcela arrecadada e não disponibilizada ao Fundo pode abranger receitas da mesma natureza do interesse por ele protegido. A exigência, além disso, restringiria de tal modo a atuação do gestor, em cenário de severa limitação orçamentária, que poderia inviabilizar a própria aplicação dos recursos. A leitura compatível com essa realidade é a que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

exige relação entre o objeto do projeto e a natureza das lesões que alimentam o Fundo, sem vincular cada dotação à origem específica das receitas.

41. A própria Lei 7.347/1985 confirma essa leitura. Na única hipótese em que estabelece destinação específica, determina que os valores decorrentes de danos causados por **discriminação étnica** sejam utilizados em ações de promoção da igualdade étnica (art. 13, § 2º). Mesmo nesse caso, a vinculação se faz pela espécie de interesse protegido, e não entre cada infração concreta e determinado projeto.

42. A identificação das receitas por natureza, prevista no art. 10, parágrafo único, do Decreto 1.306/1994, cumpre função distinta: permite verificar se as aplicações do Fundo, em seu conjunto, guardam relação com a natureza das lesões que o alimentam. Trata-se de exame da gestão do Fundo, e não de condição de validade de cada projeto.

43. Também não ampara a tese da unidade técnica o voto-vista do representante do Ministério Público Federal no CFDD (peça 95, item 148). Embora tenha divergido da aprovação do projeto por outros fundamentos, o conselheiro registrou expressamente que a lei "não fez um vínculo direto entre o bem jurídico lesado e os valores arrecadados" e que, como regra geral, não há vinculação do recurso que aporta ao Fundo a determinado projeto, ressalvada a hipótese do art. 13, § 2º, da Lei 7.347/1985 (peça 90, p. 331).

44. Afastada, portanto, a exigência de correspondência entre cada projeto e as infrações concretas que originaram os recursos utilizados, resta verificar se o objeto financiado guarda relação com interesses difusos ou coletivos abrangidos pela legislação. Essa possibilidade é reconhecida pela própria unidade técnica quanto ao combate à desinformação digital (peça 95, itens 117 a 123).

45. No caso, o plano de trabalho relacionou o projeto à proteção de grupos e interesses como igualdade racial, direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, enfrentamento da violência e da desigualdade de gênero e combate ao trabalho escravo ou infantil (peça 90, p. 112). A própria cláusula do objeto associa o impacto dos fenômenos estudados na agenda política às "repercussões à garantia de direitos de amplos setores da sociedade brasileira". A matriz apresentada posteriormente pelo IBICT apenas detalhou, produto a produto, relação já indicada no plano de trabalho.

46. Havia, portanto, suporte jurídico e documental para que o CFDD, no exercício da competência que lhe atribui o art. 3º, inciso III, da Lei 9.008/1995, considerasse o projeto elegível ao financiamento pelo Fundo. A divergência quanto ao grau dessa relação não transforma a decisão administrativa em ilegalidade.

47. Ainda que se admitisse interpretação mais restritiva do regime legal, não haveria fundamento para as audiências propostas. A responsabilização do agente público exige dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Lindb). A aprovação decorreu de interpretação juridicamente plausível, após instrução técnica, voto-vista divergente e deliberação do colegiado competente, em matéria para a qual a própria unidade técnica reconhece não haver critérios consolidados (peça 95, itens 433 e 434).

48. Essa ausência de consolidação também se evidencia nas deliberações anteriores do TCU. No Acórdão 13.669/2020-2ª Câmara, o Tribunal recomendou à Senacon e ao CFDD a instituição de mecanismos de gestão destinados a compatibilizar a aplicação dos recursos com o art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1995. No monitoramento realizado pelo Acórdão 2.732/2022-2ª Câmara, a recomendação ainda se encontrava em implantação. O tratamento prospectivo da matéria reforça a inexistência de erro grosseiro dos agentes que atuaram na aprovação do projeto em 2023.

49. Quanto às demais alegações do representante — monitoramento de opiniões divergentes, direcionamento político-ideológico e risco de contratações sem licitação por fundações de apoio —, acompanho a unidade instrutora. As diligências não identificaram evidência de emprego dos recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

no monitoramento de ideias divergentes (peça 38, item 33), nem os autos contêm elementos objetivos que demonstrem as demais falhas.

50. A ausência de critérios formais para demonstrar a relação entre os projetos financiados e a natureza das lesões protegidas, reconhecida pelo próprio CFDD (peça 95, item 434), justifica, contudo, resposta prospectiva. Proponho recomendar ao Conselho que formalize esses critérios, com atenção aos projetos enquadrados no eixo de outros direitos difusos e coletivos e aos de caráter científico, e que dê efetividade à identificação das receitas segundo a natureza da infração ou do dano, prevista no art. 10, parágrafo único, do Decreto 1.306/1994, em complemento à recomendação do item 1.8.2 do Acórdão 13.669/2020-2ª Câmara.

51. A identificação das receitas segundo sua natureza, inclusive no eixo de outros direitos difusos e coletivos, permitirá, ademais, verificar se as aplicações do Fundo, em seu conjunto, guardam relação com a natureza das lesões que o alimentam.

IV

52. Prossigo no exame da segunda irregularidade, relativa à inadequação qualitativa do Plano de Trabalho do projeto PMESDI. A unidade técnica aponta quatro deficiências: ausência de indicadores de resultado; ausência de linha de base para as metas; ausência de critérios de aceitação para os produtos tecnológicos de maior complexidade; e falta de delimitação em relação ao TED 172/2023, celebrado entre o Ministério da Saúde e o IBICT (peça 95, item 176). Com base nessas falhas, propõe a audiência dos agentes que elaboraram, instruíram e aprovaram o plano.

53. Não identifico, contudo, violação dos requisitos jurídicos então aplicáveis ao Plano de Trabalho. As deficiências apontadas podem revelar oportunidades de aperfeiçoamento do planejamento, mas não configuram, nos termos em que foram formuladas, descumprimento do Decreto 10.426/2020. Tampouco verifico erro grosseiro na conduta dos agentes indicados.

54. O TED é o instrumento por meio do qual se ajusta a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O Decreto 10.426/2020 disciplinou expressamente o conteúdo de seu Plano de Trabalho. Na redação vigente à época, o art. 8º estabelecia:

> Art. 8º O plano de trabalho integrará o TED e conterá, no mínimo:
>
> I - a descrição do objeto;
>
> II - a justificativa;
>
> III - o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais;
>
> IV - o cronograma de desembolso;
>
> V - o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa;
>
> VI - a identificação das unidades descentralizadora e descentralizada, com discriminação das unidades gestoras; e
>
> VII - a identificação dos signatários.

55. Esses elementos constavam do Plano de Trabalho do TED 3/2023 e foram examinados na Instrução Técnica 3/2023 do CFDD (peça 90, p. 286-320). A própria instrução de mérito reconhece a existência de indicadores associados às etapas do projeto (peça 95, item 196). A controvérsia, portanto, não decorre da ausência dos elementos enumerados no art. 8º, mas do grau de qualidade e de detalhamento que deveriam apresentar.

56. O Manual de Elaboração de Projetos do FDD (peça 94) oferece parâmetros adicionais para esse exame. O documento orienta que o projeto parta de diagnóstico do problema, contenha resultados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

esperados e estabeleça metas mensuráveis, e recomenda que se demonstre, com dados quantitativos, a situação existente (peça 94, p. 13-15). Ao tratar dos indicadores, faz referência a valor-base e a valor de referência (peça 94, p. 40-41). Há, portanto, preocupação inequívoca com a mensuração e com os resultados do projeto.

57. Essas orientações, contudo, não correspondem integralmente aos requisitos formulados pela unidade técnica. Ao disciplinar os indicadores, o próprio Manual os associa às etapas do projeto e define o indicador físico pela unidade de medida e pela quantidade do produto de cada etapa. Os exemplos apresentados são igualmente dessa natureza — como realização de oficinas e construção de viveiros —, e o documento exige ao menos um indicador para cada etapa (peça 94, p. 40-41). Esse é o tipo de indicador que a instrução identifica no Plano de Trabalho do PMESDI (peça 95, item 196).

58. O Manual também recomenda o diagnóstico da situação inicial e, sempre que possível, sua quantificação, mas não estabelece a obrigação de uma linha de base quantitativa para cada meta. Tampouco prevê, como requisitos do Plano de Trabalho, indicadores de resultado ou impacto nos termos exigidos pela instrução, nem critérios específicos de aceitação dos produtos tecnológicos. Tais parâmetros podem representar aperfeiçoamentos relevantes do planejamento e do acompanhamento, mas não estavam definidos, com esse conteúdo, como condições para a regularidade do instrumento.

59. Os demais dispositivos invocados pela instrução não alteram essa conclusão. O art. 6º, inciso II, do Decreto 10.426/2020 atribui à unidade descentralizadora a competência para analisar, aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho; o art. 23 disciplina a avaliação dos resultados do TED mediante o relatório de cumprimento do objeto; e o art. 25 trata da disponibilização de modelos padronizados. Nenhum deles acrescenta ao conteúdo do art. 8º os requisitos qualitativos apontados pela unidade (peça 95, item 213).

60. O próprio decreto, aliás, delimita o exame do Plano de Trabalho pela unidade descentralizadora: o plano "será analisado quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência" (art. 8º, § 1º). Os requisitos qualitativos exigidos pela unidade técnica não integram esse exame.

61. A alegada ausência de delimitação em relação ao TED 172/2023, quarta deficiência apontada pela unidade técnica, apresenta questão distinta. Esse ajuste, celebrado entre o Ministério da Saúde e o IBICT, tinha por objeto o desenvolvimento de estudos para a construção do Painel Informacional On-line de Detecção de Narrativas Antivacina – DNA. Diante da proximidade temática e metodológica entre os projetos, a unidade técnica entende que o Plano de Trabalho do PMESDI deveria ter delimitado seu escopo em relação ao desse outro instrumento, de modo a afastar risco de sobreposição ou duplicação de atividades e resultados.

62. De fato, as Orientações Gerais sobre Elaboração de Projetos, juntadas à peça 94, recomendam a avaliação de outros programas com essa finalidade, embora sejam voltadas, conforme sua própria abertura, a estados e municípios que executam parcerias por meio de convênios (peça 94, p. 106-107). O fundamento apresentado pela unidade técnica, contudo, parte de premissa fática incorreta.

63. A instrução afirma que, "quando da elaboração do PMESDI, o IBICT já executava o TED 172/2023", razão pela qual o risco de sobreposição seria então "verificável e previsível" (peça 95, item 209). A própria instrução registra, porém, que o PMESDI foi aprovado pelo CFDD em 26/10/2023 e o TED 3/2023 foi celebrado em 6/11/2023, enquanto o TED 172/2023 somente foi celebrado em 28/12/2023 (peça 95, itens 6, 406 e 407). O IBICT, portanto, não executava esse segundo ajuste quando o Plano de Trabalho do PMESDI foi examinado e aprovado. Eventuais tratativas anteriores somente poderiam fundamentar dever de delimitação se demonstrados sua existência, o grau de definição do futuro ajuste e a ciência dos agentes à época, elementos que não decorrem da premissa adotada pela unidade técnica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

64. Nesse contexto, não se caracteriza a irregularidade nos termos propostos. O Plano de Trabalho continha os elementos exigidos pelo Decreto 10.426/2020 e adotava a estrutura de metas, etapas e indicadores prevista nas orientações do próprio FDD. Isso não impede reconhecer que indicadores de resultado, critérios objetivos de aceitação ou diagnóstico quantitativo mais preciso poderiam ter fortalecido o planejamento e o acompanhamento do projeto; significa apenas que sua ausência, nas circunstâncias examinadas, não configura violação de dever jurídico suficientemente definido para fundamentar a audiência dos agentes.

65. A mesma conclusão se impõe quanto ao erro grosseiro. O plano foi elaborado segundo o modelo fornecido pelo FDD, submetido a diligência para complementação (peça 90, p. 137-143) e, após os ajustes, examinado pela área técnica e aprovado pelo colegiado (peça 90, p. 342-343). Diante do conteúdo das normas e das próprias orientações administrativas então existentes, não identifico afastamento grave do padrão de diligência exigível dos agentes.

66. Há, contudo, espaço para aperfeiçoamento. Em projetos de elevada materialidade ou que envolvam produtos tecnológicos complexos, critérios objetivos de aceitação e, quando compatíveis com a natureza do objeto, indicadores de resultado podem ampliar a capacidade de acompanhamento e avaliação. Do mesmo modo, a verificação, na admissão, de instrumentos com objeto semelhante em execução pelo mesmo proponente reduz o risco de sobreposição apontado pela unidade técnica. A matéria comporta, por isso, orientação prospectiva ao CFDD, na forma de recomendação, e não a responsabilização dos agentes que atuaram na aprovação deste Plano de Trabalho.

V

67. O terceiro vício apontado diz respeito à segregação de funções. Segundo a unidade técnica, Armênio Bello Schmidt teria concentrado os papéis de instrutor técnico, conselheiro-relator e atestador da conformidade jurídica do projeto, o que justificaria sua audiência.

68. Reconheço a relevância do princípio invocado. A segregação de funções constitui princípio básico de controle interno, destinado a separar atribuições ou responsabilidades sensíveis entre diferentes agentes (Acórdão 2.829/2015-Plenário). Não identifico, contudo, no caso, irregularidade que justifique a audiência proposta.

69. Embora a instrução qualifique a violação à segregação de funções como irregularidade autônoma, trata-se de mecanismo de controle preventivo, cuja finalidade é reduzir o risco de que falhas ou irregularidades escapem às sucessivas instâncias de revisão. A própria unidade constrói o nexo causal nessa perspectiva: sustenta que a concentração de funções enfraqueceu as barreiras que poderiam ter identificado e corrigido as falhas de elegibilidade e planejamento, examinadas nos tópicos anteriores (peça 95, item 265.3). Afastados, contudo, esses vícios, não subsiste o resultado irregular ao qual a instrução vinculou a deficiência do controle. Remanesce, ainda assim, a necessidade de examinar se a acumulação das funções, considerada em si mesma, configura infração suficientemente caracterizada para justificar a audiência.

70. Tampouco sob esse segundo aspecto identifico, nas normas mencionadas pela unidade técnica, vedação à acumulação constatada. O art. 14 do Decreto-Lei 200/1967 trata da racionalização do trabalho administrativo, e o art. 67, dos altos comandos militares. O art. 18 da Lei 9.784/1999 estabelece hipóteses específicas de impedimento — interesse na matéria, participação como perito, testemunha ou representante e litígio com o interessado —, enquanto o art. 69 apenas prevê a aplicação subsidiária da lei aos processos administrativos específicos. A regra expressa de segregação dos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021 insere-se, por sua vez, no regime das licitações e contratos, que não rege a celebração do TED. Nenhum desses dispositivos estabelece, portanto, incompatibilidade entre as funções exercidas no caso, e a instrução não indica regra própria do CFDD que o faça.

71. A cadeia decisória também não se concentrou integralmente em um único agente. A Instrução Técnica 3/2023 foi elaborada e assinada por Gracivaldo José Ventura de Sousa e Eugênio de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

Costa Arsky, cabendo a Armênio Schmidt, como Coordenador-Geral de Análise e Formalização, apor "De acordo" (peça 90, p. 319-320). Do mesmo modo, o atestado de conformidade ao parecer referencial foi emitido por Vilson Muniz da Silva, Coordenador de Formalização substituto, com o "De acordo" de Armênio Schmidt (peça 90, p. 506-507). Sua atuação deliberativa decorreu de posição distinta, como conselheiro suplente representante do MJSP.

72. Há, de todo modo, proximidade institucional entre as funções exercidas pelo agente. Na redação então vigente do Decreto 1.306/1994, o representante da Senacon presidia o CFDD e a própria Secretaria funcionava como secretaria-executiva do Conselho (arts. 3º, inciso I, e 5º). A unidade técnica reconhece que essa estrutura, ao permitir a atuação do mesmo servidor na área técnica e no colegiado, representa "falha sistêmica de desenho institucional do CFDD" (peça 95, item 251). Essa premissa não se harmoniza, sem demonstração adicional, com a posterior afirmação de que a concentração teria resultado de "opção procedimental consciente" do agente (peça 95, item 265.4). Para sustentar essa imputação individual, seria necessário identificar qual escolha concreta lhe cabia e de que modo sua atuação, e não o próprio arranjo institucional, produziu a acumulação questionada.

73. A jurisprudência do Tribunal recomenda cautela semelhante. No Acórdão 3.231/2011-Plenário, o Tribunal deixou de aplicar multa, em caráter excepcional, por considerar que falhas de caráter estrutural, não atribuíveis exclusivamente aos gestores, mitigavam a gravidade de suas condutas, e registrou que a responsabilidade pelo aperfeiçoamento da governança cabe principalmente à alta administração. Essa compreensão reforça, no caso, o tratamento institucional da questão, em vez de sua imputação pessoal como erro grosseiro.

74. Também não houve supressão das demais instâncias de exame. O projeto foi submetido a colegiado plural, no qual houve pedido de vista, voto divergente fundamentado e aprovação por cinco votos a um (peça 90, p. 342-343). O parâmetro jurídico aplicável à celebração do TED havia sido previamente examinado pela Consultoria Jurídica do MJSP, órgão externo à Senacon, no Parecer Referencial 00001/2020, cabendo à área técnica certificar a adequação do caso concreto, nos termos da Orientação Normativa AGU 55/2014. É certo que o voto do conselheiro-relator, assinado em 6/10/2023, antecedeu em três dias a Instrução Técnica 3/2023 (peça 90, p. 321-326 e 286-320; peça 95, item 252); a deliberação do Conselho, contudo, ocorreu em 26/10/2023, depois da instrução e do voto-vista.

75. Nesse contexto, não identifico dever pessoal suficientemente definido cuja inobservância caracterize erro grosseiro e justifique a audiência. A concentração de funções revela risco de governança que recomenda aperfeiçoamento institucional, mas os elementos examinados não demonstram, no caso, infração grave imputável ao agente.

76. Proponho, assim, recomendar ao CFDD e à Senacon que avaliem a inclusão, no Regimento Interno do Conselho, de regras de impedimento e de distribuição de relatoria que evitem que o agente responsável pela validação hierárquica da instrução técnica ou da formalização de projeto atue também como seu relator no colegiado.

VI

77. Passo ao exame das irregularidades apontadas na execução e no acompanhamento do primeiro exercício do TED 3/2023. A unidade instrutiva, ao examinar o período inicial de execução do projeto, compreendido entre 6/11/2023 e 31/12/2023, apontou duas possíveis irregularidades:

77.1. **desvio de objeto**, a partir da constatação de que o IBICT teria registrado como execução do ajuste atividades de articulação institucional e de estruturação inicial sem correspondência direta com o Plano de Trabalho; e

77.2. **falha de acompanhamento**, em razão da aprovação do Parecer Anual de Execução de 2023, com autorização de nova descentralização de R$ 12.000.000,00 ao IBICT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

78. Com base nessas constatações, propôs a audiência de agentes vinculados ao IBICT e à Senacon. Não vislumbro, contudo, nos apontamentos, elementos suficientes para justificar tal medida, pelas razões que passo a expor.

79. Quanto à primeira constatação, o **desvio de objeto** caracteriza-se pela "aplicação de recursos públicos dentro da finalidade prevista no ajuste, mas em objeto distinto" (Acórdão 5.514/2011-1ª Câmara). Pressupõe, portanto, a efetiva utilização dos recursos em objeto diverso do pactuado. Na fase examinada, contudo, a própria unidade técnica registrou ausência de execução financeira em todas as metas. Se não há despesa no período, não há como ocorrer, por consequência lógica, a mencionada irregularidade.

80. O que os autos podem indicar é falha diversa. O IBICT registrou, como execução do ajuste, reuniões de articulação institucional e atividades de estruturação inicial, e as enquadrou na etapa de eventos de divulgação da pesquisa, embora elas se aproximem mais da etapa de estabelecimento de rede de colaboração prevista no Plano de Trabalho. O registro pode indicar atraso, baixa maturidade inicial da execução ou falha de enquadramento no relatório apresentado. Não demonstra, contudo, aplicação de recursos em objeto diverso do pactuado.

81. A unidade técnica sustenta, ainda, que o art. 23 do Decreto 10.426/2020 exigiria que os relatórios demonstrassem a correspondência entre as atividades executadas e as metas e etapas do Plano de Trabalho (peça 95, item 271). O dispositivo, porém, não estabelece essa exigência. Seu *caput* prevê que a avaliação dos resultados do TED será feita mediante análise do relatório de cumprimento do objeto, e o § 2º determina sua apresentação **após o encerramento da vigência** ou a **conclusão da execução**, situação distinta da ora examinada, que diz respeito ao acompanhamento do período inicial de execução. Isso não afasta o dever de monitoramento durante a execução, mas impede atribuir à norma conteúdo que ela não possui.

82. A análise deve considerar, ainda, as circunstâncias concretas da gestão, nos termos da Lindb. O período analisado corresponde ao início da execução do TED, com cerca de 55 dias corridos, no final do exercício financeiro. As Metas 1, 2 e 5 possuíam execução prevista por períodos que se estendiam pelos exercícios seguintes, enquanto as Metas 3 e 4 somente se iniciariam em junho e dezembro de 2024. Não havia, portanto, produto técnico com entrega prevista até 31/12/2023. Diante do cenário, não identifico elementos mínimos para instaurar contraditório sancionador por desvio de objeto no primeiro exercício do TED 3/2023.

83. A instrução inclui na mesma imputação a despesa com a participação de pesquisador do projeto em evento realizado no exterior (peça 95, itens 285 a 290). O fato não integra o período ora examinado: a viagem ocorreu em exercício posterior (peça 58; peça 104, item 130), e não no primeiro exercício do ajuste. A própria unidade técnica reconhece, além disso, que não foi possível quantificar a despesa com base nos documentos dos autos e que sua regularidade deve ser verificada na prestação de contas final do TED, cuja análise financeira está em curso. Registro, por fim, que a pertinência dessa viagem ao projeto foi examinada no TC 011.084/2025-1, em que a unidade técnica concluiu por seu caráter acadêmico e o Tribunal julgou improcedente a representação (Acórdão 2.774/2025-Plenário), conforme destaca a União (peça 104, itens 132 a 135). Não há, portanto, elementos para a audiência quanto a essa conduta.

84. Quanto à segunda constatação, a AudDefesa entende que a aprovação do Parecer Anual de Execução de 2023 teria configurado **falha de acompanhamento**. Para a unidade, haveria incongruência entre a conclusão de que a execução estava em conformidade com o TED e o registro, no próprio parecer, de que o projeto se encontrava "em execução, porém, fora do previsto no escopo do instrumento". A instrução questiona, ainda, a mensuração da execução física com base no mero decurso do tempo e a autorização de nova descentralização de R$ 12.000.000,00, apesar da ausência de execução financeira e de produtos verificáveis no período examinado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

85. Não acolho, ainda assim, a proposta de audiência quanto ao ponto. A aprovação do parecer merecia maior cautela, especialmente quanto à ressalva nele próprio registrada; e a mensuração da execução física pelo tempo decorrido não era critério adequado. Apesar dessas fragilidades, os elementos dos autos não evidenciam, neste juízo preliminar, erro grosseiro ou culpa grave dos agentes. Conforme já mencionei, o período examinado era curto, correspondia ao início da execução do projeto e coincidia com o encerramento do exercício financeiro. Além disso, não havia execução financeira identificada nem produto técnico exigível naquele intervalo.

86. A nova descentralização, embora formalmente autorizada no despacho de aprovação, correspondia a desembolso já previsto no Plano de Trabalho, que estabelecia R$ 6.000.000,00 para novembro de 2023 e R$ 12.000.000,00 para maio de 2024. O parecer não definiu, portanto, o valor ou o cronograma desse desembolso, ainda que sua aprovação tenha funcionado como condição para a continuidade do fluxo. À luz dos arts. 20 e 22 da Lindb, essas circunstâncias recomendavam acompanhamento mais atento, mas não bastam para caracterizar erro grosseiro na aprovação do parecer.

87. A atuação posterior do CFDD reforça essa leitura. Quando o acompanhamento referente a 2024 revelou dados mais consistentes sobre descompasso entre execução física e financeira, ausência de informações parametrizadas e complexidade dos produtos pactuados, o Conselho interrompeu novos desembolsos na 284ª Reunião Ordinária, em 24/4/2025, e posteriormente deliberou pelo encerramento consensual do ajuste, na 288ª Reunião Ordinária, em 28/8/2025 (peça 95, item 37; peça 92, p. 220). Após a formalização do encerramento, o IBICT restituiu, em 30/6/2026, R$ 11.870.776,20 correspondentes ao saldo não utilizado (peça 107). Esse encadeamento não elimina as fragilidades já reconhecidas neste voto, mas enfraquece a tese de aprovação acrítica, suficiente por si só para justificar audiência relativa ao primeiro exercício.

88. A unidade técnica aponta, ainda, aparente incompatibilidade lógica entre a ausência de execução financeira registrada no relatório e a informação de que os recursos teriam sido integralmente empenhados para a fundação de apoio (peça 95, itens 306 e 308). Não identifico essa contradição. O empenho constitui etapa anterior à liquidação e ao pagamento da despesa. Do que se conclui que o pagamento pressupõe prévio empenho, mas a existência deste não significa que a despesa já tenha sido liquidada ou paga. Era possível, portanto, que os recursos estivessem empenhados sem que houvesse, naquele momento, gasto registrado.

89. Por essas razões, não acolho a proposta de audiência relativamente ao alegado desvio de objeto, inclusive quanto à despesa com a participação no evento no exterior, e à aprovação do Parecer Anual de Execução de 2023.

90. As fragilidades identificadas no parecer justificam, contudo, dar ciência à Senacon de que os pareceres de acompanhamento de termos de execução descentralizada devem enfrentar as ressalvas neles próprios registradas e não devem adotar o tempo decorrido como medida de execução física, a fim de prevenir a repetição da falha.

VII

91. Examino, em seguida, a alegada omissão em instaurar tomada de contas especial. A unidade técnica entende que a documentação encaminhada pelo IBICT em 23/12/2025 era insuficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos e deveria ter sido formalmente rejeitada pelo FDD, providência que deflagraria a instauração da TCE nos termos da cláusula 10 do ajuste. Considera que a ausência dessa rejeição, seguida de inércia entre janeiro e março de 2026, configurou omissão no dever de instaurar a TCE, razão pela qual propõe a audiência de Vitor de Lima Guimarães, então diretor do DPPDD/Senacon (peça 95, itens 353-373). Não identifico, no entanto, elementos suficientes para a audiência proposta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

92. A IN-TCU 98/2024 confere caráter subsidiário à tomada de contas especial. Antes de sua instauração, o art. 3º prevê a adoção de medidas administrativas destinadas à caracterização ou à elisão do dano, cabendo instaurar a TCE se essas providências se mostrarem infrutíferas e estiverem presentes os pressupostos do art. 5º. A norma também delimita temporalmente essa etapa: quando a prestação de contas não permitir concluir que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes ou atingiu os fins pactuados, a TCE deve ser instaurada em até 360 dias, contados da apresentação das contas (art. 4º, § 1º, inciso II), e somente a falta de instauração nesse prazo, sem motivo justo, pode ensejar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (art. 4º, § 5º).

93. A cronologia dos autos não demonstra que esse dever já estivesse configurado no período indicado pela unidade. O Ofício 1.384/2025/IBICT é datado de 23/12/2025 e teve seu recebimento pela Senacon registrado em 29/12/2025 (peça 92, p. 233; peça 88). Contado dessa data, o prazo de 360 dias ainda não se esgotou.

94. Tampouco havia se esgotado o prazo do Decreto 10.426/2020. Ainda que a documentação apresentada seja considerada o relatório de cumprimento do objeto a ser examinado, o decreto permite à unidade descentralizadora solicitar documentos complementares e lhe confere 180 dias para analisar o relatório (arts. 23, § 1º, inciso II, e 24, § 1º), prazo que ainda estava em curso quando a instrução foi concluída, em 12/6/2026. A não aprovação do relatório ou a identificação de desvio de recursos é que determina a solicitação de instauração da TCE, nos termos do art. 24, § 2º, do mencionado decreto.

95. Há outra particularidade temporal. Embora o CFDD tenha deliberado pelo encerramento consensual do ajuste em 28/8/2025, a denúncia somente foi publicada em 23/6/2026. O art. 22 do Decreto 10.426/2020 toma a publicação da denúncia ou da rescisão como termo inicial do prazo de trinta dias para a devolução dos recursos não executados e, havendo execução orçamentária e financeira, para a apresentação do relatório de cumprimento do objeto. No regime do art. 22, é a falta desse relatório no prazo previsto que conduz, nos termos do § 2º, à solicitação de instauração de TCE.

96. Não se mostra, portanto, demonstrada a premissa da instrução de que, entre janeiro e março de 2026, já se haviam esgotado as providências administrativas e se tornado exigível a instauração da tomada de contas especial.

97. A imputação apresenta, ademais, problema objetivo de individualização da conduta. A Informação 13/2026/DPPDD/Senacon indica que Vitor de Lima Guimarães exerceu o cargo de diretor do DPPDD/Senacon entre novembro de 2024 e outubro de 2025 (peça 88, p. 6), período anterior à entrega de 23/12/2025 e aos meses de janeiro a março de 2026 em que a própria AudDefesa situa a conduta omissiva. A circunstância de o agente ter participado, quando ainda ocupava o cargo, das providências antecedentes ao encerramento do TED não permite imputar-lhe a ausência de atos que deveriam ser praticados após sua saída da função.

98. Os fatos posteriores à instrução não servem, por si sós, para aferir retrospectivamente a atuação dos gestores, mas esclarecem a situação atual do procedimento. Publicada a denúncia em 23/6/2026, o IBICT apresentou, em 30/6/2026, o relatório de cumprimento do objeto e restituiu R$ 11.870.776,20, dentro do prazo previsto no art. 22 do Decreto 10.426/2020. A análise finalística concluiu que os resultados previstos para a Fase A foram integralmente alcançados e aprovou tecnicamente o relatório correspondente. Os autos foram então encaminhados para a análise orçamentária e financeira, ainda em curso, e a peça 107 registra que, até aquele momento, não haviam sido identificados desvio de recursos ou dano ao erário que ensejassem a instauração de TCE (peça 107, itens 4.2 e 5.1).

99. Isso não implica antecipar juízo sobre a regularidade das contas. A análise orçamentária e financeira deve prosseguir e, se dela resultar a não comprovação da regular aplicação dos recursos, desvio ou dano ao erário, caberá à autoridade competente adotar as providências cabíveis, inclusive a instauração da TCE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

100. Por essas razões, não acolho a proposta de audiência por omissão no dever de instaurar TCE. Não ficou demonstrado que, no período indicado pela unidade técnica, já estivessem esgotadas as providências administrativas e configurado o dever imediato de instauração; e, de todo modo, a conduta foi imputada a agente que já não exercia o cargo quando ocorreram os atos cuja omissão se questiona.

VIII

101. Restam três pontos examinados pela unidade técnica: a transparência ativa, a alegada sobreposição de objetos com o TED 172/2023 e a recusa de fornecimento de dados de identificação de agentes públicos ao Tribunal.

102. Quanto à transparência ativa, acolho em parte a proposta da AudDefesa. Conforme verificado pela unidade instrutiva, o FDD não disponibilizava, em sua página eletrônica, a íntegra do TED 3/2023 nem do respectivo plano de trabalho. O art. 14, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020 impõe às unidades descentralizadora e descentralizada que disponibilizem a íntegra do TED celebrado e do plano de trabalho atualizado em seus sítios eletrônicos oficiais, no prazo de vinte dias contado da assinatura, em concretização do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e do dever de transparência ativa previsto na Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, deve ser dada ciência à Senacon, na condição de gestora do FDD, da inobservância do art. 14, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020 e do art. 8º, §§ 1º, incisos II e V, e 2º, da Lei 12.527/2011.

103. Quanto à sobreposição de objetos, a unidade técnica aponta impropriedade no planejamento do TED 3/2023, que teria sido concebido em sobreposição parcial ao TED 172/2023, e propõe encaminhar cópia da instrução ao TC 006.593/2024-0, processo em que se examina este último ajuste. Afasto a impropriedade. O TED 172/2023 foi celebrado em 28/12/2023, depois da aprovação e da assinatura do TED 3/2023; não se pode imputar ao planejamento deste ajuste a falta de salvaguarda contra instrumento ainda inexistente.

104. A unidade técnica aponta, ainda, o Laboratório de Internet e Ciência de Dados (Labic) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) como parceiro previsto nos dois ajustes (peça 95, itens 409 e 414). Essa premissa, contudo, não se confirma nos autos: não há referência ao laboratório no plano de trabalho do TED 3/2023 (peça 90), ao passo que, no TED 172/2023, a parceria foi formalizada mediante subdescentralização (peça 77, p. 15). O IBICT descreveu, além disso, a segregação entre os projetos — fontes de recursos, ferramentas de coleta, infraestruturas e equipes distintas, com despesas publicadas em páginas próprias do portal da fundação de apoio (peça 77, p. 12-17). A apresentação conjunta dos projetos em seminário, por si só, não demonstra duplicidade de custos ou de produtos. Deixo, por isso, de acolher o encaminhamento proposto.

105. Por fim, a Senacon, em resposta à diligência que determinei (peça 83), informou nome, cargo e período de exercício dos agentes, mas recusou o fornecimento dos respectivos números de CPF, com fundamento nos princípios da necessidade e da adequação da Lei 13.709/2018 — Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (peça 88, p. 6 e 8). Acompanho a unidade técnica quanto à ciência.

106. O dever de atender às diligências do Tribunal decorre dos arts. 11 e 87, inciso II, da Lei 8.443/1992. A LGPD, por sua vez, autoriza o tratamento de dados pessoais para cumprimento de obrigação legal (art. 7º, inciso II), o tratamento pelo poder público para a consecução de sua finalidade pública (art. 23) e o uso compartilhado de dados entre órgãos públicos no exercício de suas atribuições legais (art. 26, *caput*). A eventual necessidade de resguardar os dados não impede seu encaminhamento ao Tribunal, que assume o correspondente dever de confidencialidade: "O fornecimento de dados sigilosos ao TCU não configura quebra de sigilo, mas apenas a transferência para o Tribunal do dever de confidencialidade das informações" (Acórdão 2.609/2018-Plenário).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

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 14 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657046.

ACÓRDÃO Nº 2832/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.508/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Armênio Bello Schmidt (442.956.260-15); Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda (112.202.987-00); Gracivaldo José Ventura de Sousa (524.328.231-68); Eugênio de Costa Arsky (483.204.551-20); Wadih Nemer Damous Filho (548.124.457-87); Tiago Emmanuel Nunes Braga (044.814.476-05).
4. Órgãos/Entidades: Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos; Fundo de Defesa de Direitos Difusos; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Secretaria Nacional do Consumidor.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: Talita Maiara Sampaio Batalha (26.348/OAB-CE), representando o Fundo de Defesa de Direitos Difusos e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Vanessa Affonso Rocha (39.069/OAB-DF), representando Alexandre Ramagem Rodrigues.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades na formalização e na execução do Termo de Execução Descentralizada 3/2023, celebrado entre o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, por intermédio da Secretaria Nacional do Consumidor, e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, com recursos do Fundo,

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.2.1. os pareceres de acompanhamento de termos de execução descentralizada devem enfrentar as ressalvas neles próprios registradas e não devem adotar o tempo decorrido como medida da execução física, falha identificada no Parecer 3/2024/DIMON/CMPC/CGMPC/DPPDD, relativo ao exercício de 2023 do Termo de Execução Descentralizada 3/2023;

9.2.2. a não divulgação, em seu sítio eletrônico oficial, na qualidade de gestora do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, da íntegra do Termo de Execução Descentralizada 3/2023 e do respectivo plano de trabalho atualizado afronta o art. 14, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020 e o art. 8º, § 1º, incisos II e V, e § 2º, da Lei 12.527/2011;

9.2.3. a recusa de fornecimento ao Tribunal, em atendimento a diligência, de dados de identificação de agentes públicos, inclusive o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, com fundamento nos princípios da necessidade e da adequação previstos na Lei 13.709/2018, não encontra amparo no ordenamento jurídico, ante os arts. 11 e 87, inciso II, da Lei 8.443/1992 e os arts. 7º, inciso II, 23 e 26, *caput*, da Lei 13.709/2018;

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que formalize critérios de demonstração da relação entre o objeto dos projetos e a natureza das lesões aos interesses tutelados, com atenção aos projetos enquadrados no eixo "outros direitos difusos e coletivos" e aos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657047.

caráter científico, e que dê efetividade à identificação das receitas segundo a natureza da infração ou do dano, prevista no art. 10, parágrafo único, do Decreto 1.306/1994, de modo a permitir verificar se as aplicações do Fundo, em seu conjunto, guardam relação com a natureza das lesões que o alimentam, em complemento à recomendação do item 1.8.2 do Acórdão 13.669/2020-2ª Câmara;

9.3.2. ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que, em projetos com produtos tecnológicos de valor relevante, exija critérios objetivos de aceitação e, quando compatíveis com a natureza do objeto, indicadores de resultado, e que verifique, na admissão, a existência de instrumentos com objeto semelhante em execução pelo mesmo proponente;

9.3.3. ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e à Secretaria Nacional do Consumidor que avaliem a inclusão, no regimento interno do Conselho, de regras de impedimento e de distribuição de relatoria que evitem que o agente responsável pela validação hierárquica da instrução técnica ou da formalização de projeto atue também como seu relator no colegiado;

9.4. informar o teor desta deliberação ao autor da representação, ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, por intermédio da Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União; e a Armênio Bello Schmidt e Tomaz Disitzer Carvalho de Miranda, por intermédio de seus advogados constituídos;

9.5. arquivar o processo.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2832-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80657047.