GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 024.406/2024-4.
Natureza: Embargos de declaração (Denúncia).
Entidade: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.
Responsáveis: Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda (04.592.502/0001-00); Essencial Soluções de Contact Center Ltda (47.983.118/0001-40).
Interessados: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros (05.437.257/0001-29); Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda (04.592.502/0001-00); Essencial Soluções de Contact Center Ltda (47.983.118/0001-40).
Representação legal: Silvio Luís Ferreira da Rocha (OAB/SP 90.416), Delize Sousa Martins Andrade (OAB/DF 27.567), Percival José Bariani Junior (OAB/SP 252.56) e outros.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. LICITAÇÃO ELETRÔNICA PROMOVIDA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS E DA EMPRESA ESTATAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADES, OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO NA DOSIMETRIA DA PENA DAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS E NA CIÊNCA À EMPRESA ESTATAL. INEXISTÊNCIA DOS DEMAIS VÍCIOS. PROVIMENTO DOS EMBARGOS COM EFEITOS INFRINGENTES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por três responsáveis, os primeiros opostos pela Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros[1], primeira embargante, os segundos embargos opostos por Essencial Soluções de Contact Center Ltda[2]., segunda embargante, e terceiros embargos opostos por Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.[3]. Foram questionados os itens 9.2 a 9.6 do acórdão 2339/2026-Plenário[4], nos seguintes termos:

> 9.1. conhecer da denúncia, com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/1992, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
>
> 9.2. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 6 (seis) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

[1] R001 (peça 170).
[2] R002 (peça 173).
[3] R003 (peça 176).
[4] Peça 162

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147281.

9.3. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001- 00) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 4 (quatro) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.4. ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição do responsável sancionado por inidoneidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.5. dar ciência à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas na licitação eletrônica 5/2024 e na contratação sem licitação para o mesmo objeto, para que adote medidas internas de prevenção a ocorrências semelhantes quanto à inadequada inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016 para contratação de serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente, diante do descumprimento do requisito básico essencial para tal enquadramento legal (participação direta do quadro de pessoal da contratante na execução do objeto) e dos requisitos complementares (razão da escolha do contatado, demonstração da inviabilidade de licitação e compatibilidade dos preços com os de mercado), em ofensa aos princípios da legalidade e da legitimidade e precedentes desta Corte;

9.6. informar à Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, com fundamento no art. 11, da Resolução 315/2020, para que:

9.6.1. aprimore a precificação para formação do preço estimado de contratação e, ao descartar cotações de preços em fontes públicas, elabore exame detalhado e justificado, com o intuito de evitar preço estimado de contratação muito superior aos obtidos no certame e com potencial violação aos princípios da eficiência, da economicidade e a jurisprudência deste Tribunal;

9.6.2. realize análise conclusiva (e apresente-a a este Tribunal, quando solicitado) sobre as exigências que possam restringir a competitividade e isonomia do certame, a exemplo da exigência de filial da contratada próxima ao aeroporto de Brasília, e inclua, nos próximos certames, o estudo do quantitativo de empresas capazes de atender à exigência sem custos de novas instalações;

9.6.3. evite aceitar atestado de capacidade técnica de licitante com suporte apenas em email genérico de empregados das empresas atestadoras, de modo a ofender os princípios da motivação, da segurança jurídica e da eficiência;

9.7. levantar o sigilo das peças deste processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão a empresa Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, e as sociedades empresárias Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. e Essencial Soluções de Contact Center Ltda., informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

2. A Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros, primeira embargante alega, preliminarmente, nulidade do julgamento quanto ao tema da inaplicabilidade de licitação, sustentando que o Processo de Inaplicabilidade de Licitação (PIL) 58/2025 nunca integrou o objeto da denúncia original, tampouco foi submetida a qualquer oitiva ou diligência específica ao longo da instrução, de modo que o Tribunal teria decidido sobre matéria sem oportunizar contraditório e ampla defesa.

3. Argumenta que todas as comunicações processuais (oitivas, diligências e audiências) trataram exclusivamente do certame licitatório e de suas irregularidades (conluio, atestados, enquadramento como ME/EPP), nunca da contratação direta posterior, motivo pelo qual requer a exclusão do item 9.5 por vício de nulidade, sem necessidade de reabertura de instrução, já que os elementos estariam nos próprios autos (itens 51, 70 a 72, 81 e 86 do Relatório).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147281.

4. No mérito, sustenta a ocorrência de erro de fato decisivo, apto a autorizar efeitos infringentes aos embargos, consistente em cinco pontos:

i) desconsideração de que os elementos sobre razão de escolha, inviabilidade de licitação e compatibilidade de preços foram informados pela Companhia e registrados nos itens 51 e 70 a 72 do relatório;

ii) desconsideração de que a participação direta da estatal se manifesta pelas funções de planejamento, ação, direção e monitoramento contínuos, exercidas pelo quadro próprio, nos termos do critério enunciado no item 81 do relatório;

iii) presunção de exame da PIL 58/2025 quando o item 86 do relatório admite que o procedimento não foi integralmente analisado;

iv) tratamento, como objeto do processo, de tema que jamais integrou a denúncia original; e,

v) expedição de ciência com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, instituto que pressuporia irregularidade a prevenir, não configurada no caso.

5. Especificamente quanto à participação direta do quadro próprio, a embargante sustenta contradição entre o critério funcional enunciado no item 81 do relatório (que admite planejamento, ação, direção e monitoramento contínuos como formas de participação direta) e sua aplicação nos itens 82 e 84 do Relatório e 46 e 47 do voto, que teriam valorizado apenas a execução material dos contatos telefônicos por empregados próprios.

6. Argumenta que a telecobrança constitui atividade finalística e estratégica da estatal, dotada de relevância econômica objetiva (citando dados de faturamento, carteiras sob gestão e impactos estimados de eventual descontinuidade), e que a Ativos exerce função de gestão central sobre um ecossistema de cobrança, ainda que a execução material dos contatos seja realizada por terceiros. Invoca o Acórdão 2941/2021-TCU-Plenário e outros precedentes (Acórdãos 2269/2024, 666/2024, 1744/2021 e 2033/2017, todos do Plenário) para sustentar que tais balizas jurisprudenciais não teriam sido adequadamente enfrentadas pelo julgado.

7. Alega, ainda, contradição quanto à demonstração dos requisitos complementares da inaplicabilidade de licitação (razão da escolha do contratado, inviabilidade de licitação e compatibilidade de preços), sustentando que o item 48 do voto teria partido da premissa de ausência desses elementos, quando os itens 51 e 70 a 72 do relatório registrariam que tais elementos foram informados pela Companhia, ainda que relativos a procedimento (a PIL) não submetido a exame integral pela unidade técnica (item 86 do Relatório).

8. Por fim, quanto ao item 9.6 e seus subitens, aponta contradição interna entre o *caput* do dispositivo — que se fundamenta no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e emprega o verbo "informar", associado à natureza de recomendação cuja implementação fica sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade da unidade jurisdicionada — e a redação dos subitens 9.6.1 a 9.6.3, que empregam verbos como "aprimore", "realize", "apresente", "inclua" e "evite", os quais confeririam caráter aparentemente impositivo às providências, em tensão com a natureza informativa anunciada no caput.

9. Ao final, requer o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes para:

a) reconhecer a nulidade do item 9.5 por ausência de contraditório quanto à PIL 58/2025;

b) reconhecer a premissa fática equivocada quanto à participação direta do quadro funcional e sanar a alegada omissão quanto aos precedentes jurisprudenciais mencionados;

c) reconhecer contradição quanto à demonstração dos requisitos complementares da inaplicabilidade de licitação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147281.

d) reconhecer a natureza finalística da telecobrança; e, como consequência,

e) excluir integralmente o item 9.5, ou, subsidiariamente, transformar a ciência em informação;

f) excluir o item 9.6, ou, subsidiariamente, integrar sua redação para esclarecer sua natureza meramente informativa e orientativa.

10. A segunda embargante, Essencial Soluções de Contact Center Ltda., sustenta, em primeiro lugar, omissão e por consequência nulidade, quanto à observância do contraditório sobre elementos probatórios produzidos após a apresentação de suas razões de justificativa[5], notadamente às relativas a consultas cadastrais, e a consulta ao sítio eletrônico do Banco Digimais, realizada em 1/6/2026 e incorporada à instrução conclusiva[6] e ao próprio voto (item 22), sem que lhe fosse oportunizada nova manifestação. Invoca, nesse sentido, os Acórdãos 1601/2014-Plenário e 2795/2026-1ª Câmara.

11. Em segundo lugar, aponta omissão quanto à integralidade dos fundamentos incorporados ao voto, especificamente quanto à "matriz de responsabilização" mencionada nos itens 95 e 124 da instrução da AudContratações[7], documento que teria subsidiado a responsabilização e a dosimetria, mas que não foi disponibilizado nos autos nem submetido ao contraditório da embargante, apesar do levantamento do sigilo determinado no item 9.7 do Acórdão.

12. Em terceiro lugar, sustenta contradição na dosimetria, ao argumento de que o relator, após reconhecer a inexistência de proveito econômico em razão da revogação do certame e afirmar que a sanção máxima somente se justificaria caso houvesse combinação de fraude com benefício econômico (item 37 do Voto), fixou a pena em seis anos, prazo que superaria o limite máximo de cinco anos estabelecido no art. 46 da Lei 8.443/1992 e no art. 271 do Regimento Interno, e que seria incompatível com a própria premissa adotada pelo Relator.

13. Em quarto lugar, alega omissão quanto à efetiva ponderação, na dosimetria, das providências de regularização e integridade adotadas pela embargante (correção cadastral, troca de escritório contábil, criação de programa de compliance), as quais o item 18 do voto reconheceu expressamente como circunstância atenuante a ser considerada na definição do prazo da sanção, mas que não voltaram a ser mencionadas nos itens 35 a 38, em que a dosimetria foi efetivamente realizada.

14. Em quinto lugar, aponta omissão quanto à demonstração da intencionalidade (dolo genérico) na apresentação do atestado de capacidade técnica, argumentando que o item 23 do Voto estabeleceu a necessidade de evidenciação do elemento subjetivo, mas a decisão teria se limitado a examinar a falsidade objetiva do documento, sem apontar elementos concretos de sua consciência quanto à falsidade.

15. Por fim, aponta contradições e omissões na valoração do conjunto indiciário de atuação combinada com a Cercred, sustentando que a afirmação do item 24 do Voto, segundo a qual Essencial e Cercred teriam apresentado a proposta inicial e o lance final mais próximos entre todos os licitantes, não corresponderia aos dados do Quadro 1 do Relatório, que revelaria proximidade ainda maior entre outras duplas de licitantes (Maklen Gestão/Maklen Contact nas propostas iniciais; Bettega/Zdat nos lances finais), o que comprometeria a força probatória atribuída a esse indício dentro do conjunto de cinco elementos considerados pelo Relator.

16. Diante do exposto, requer o conhecimento e provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas, com a reabertura do contraditório quando cabível, disponibilização da matriz de responsabilização, correção do prazo da sanção e reexame da configuração das irregularidades imputadas.

---

[5] Peça 142, em especial das peças 150 a 154.
[6] Peça 155
[7] Peça 155

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147281.

17. A terceira embargante, Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. também alega omissão e por consequência nulidade quanto ao contraditório sobre instrução conclusiva da AudContratações e ao pedido de retirada de pauta.

18. Argumenta que requereu acesso à referida peça em 22/6/2026, sem que o pedido fosse apreciado antes do julgamento, e que, diante da iminência da sessão, formulou pedido de retirada de pauta em 24/8/2026, dois dias antes do julgamento ocorrido em 26/8/2026.

19. Sustenta que o voto, ao considerar "respondido" o pedido de acesso mediante o levantamento do sigilo determinado na própria sessão, e ao indeferir o pedido de retirada de pauta por ausência de previsão legal, não teria enfrentado a repercussão da indisponibilidade da instrução conclusiva sobre o exercício do contraditório, tampouco esclarecido se a peça 155 conteria elementos novos e desfavoráveis que exigissem reabertura de oportunidade de defesa, especialmente porque seus fundamentos foram expressamente incorporados ao voto.

20. Em segundo lugar, aponta obscuridade quanto à matriz de responsabilização mencionada nos itens 95 e 124 da instrução conclusiva (adotada como relatório do acórdão), sustentando que tal apêndice não foi reproduzido no relatório disponibilizado e que permanece indefinida a função por ele desempenhada na formação do juízo de responsabilização da Cercred, isto é, se contém apenas sistematização de fundamentos já expostos ou elementos adicionais não submetidos à defesa.

21. Em terceiro lugar, alega contradição e omissão na formação do juízo indiciário, desdobrada em dois pontos. Primeiro, quanto à afirmação, constante do voto, de que Cercred e Essencial teriam apresentado a proposta inicial e o lance final mais próximos entre todos os licitantes, aduzindo que os próprios dados do Quadro 1 do Relatório demonstram que outras licitantes (Maklen Gestão e Maklen Contact, quanto às propostas iniciais; Bettega e Zdat, quanto aos lances finais) apresentaram valores ainda mais próximos entre si, o que tornaria contraditória a premissa utilizada para caracterizar a quebra de sigilo e independência das propostas. Segundo, quanto à valoração do compartilhamento de endereço IP, sustentando que a instrução reconheceu a ocorrência do mesmo fato entre outras duplas de licitantes com sócios em comum (Líder/Fiducial e Maklen Gestão/Maklen Contact), sem que se explicitasse porque esse indício adquiriu força probatória apenas em relação à Cercred, e sem harmonizar tal conclusão com a premissa de que a ausência de resultado prático não afastaria a caracterização de fraude.

22. Por fim, alega omissão na fundamentação da dosimetria da sanção, sustentando que o voto não teria indicado os critérios concretos que conduziram à fixação da inidoneidade em quatro anos, tendo em vista que à Cercred foi imputada única irregularidade, sem proveito econômico, e considerando que o próprio Voto reconheceu que nem mesmo a Essencial - a quem se atribuíram três irregularidades - teria sua sanção fixada no patamar máximo legal caso inexistente o proveito econômico combinado com a fraude.

23. Ao final, requer o acolhimento dos embargos para que sejam sanadas as omissões, contradição e obscuridade apontadas, com atribuição de efeitos infringentes, a saber: reabertura do contraditório quanto à peça 155, esclarecimento sobre a matriz de responsabilização, revisão das premissas fáticas do juízo indiciário e redução da sanção aplicada.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147281.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por três responsáveis, Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros[1], Essencial Soluções de Contact Center Ltda[2]. e Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.[3], em face do acórdão 2339/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, ao apreciar denúncia sobre a Licitação Eletrônica 5/2024 promovida pela Ativos S.A., declarou a inidoneidade das segunda e terceira embargantes, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão das irregularidades identificadas: participação indevida como ME/EPP, apresentação de atestado de capacidade técnica falso e atuação combinada com a empresa Cercred; e deu ciência à empresa estatal.

2. Sintetizo os vícios alegados pelas sociedades empresárias:

a) omissão quanto ao contraditório sobre elementos incorporados à fundamentação após a oportunidade de defesa;

b) omissão quanto ao enfrentamento específico do pedido de retirada de pauta e à persistência do sigilo da peça 155 no Conecta-TCU;

c) omissão e obscuridade quanto à matriz de responsabilização,

d) omissão quanto à demonstração da intencionalidade (dolo genérico) na apresentação do atestado de capacidade técnica;

e) omissão quanto à valoração do compartilhamento de endereço IP por outros licitantes e contradição acerca da alegada proximidade das propostas e dos lances de outros licitantes e contradição acerca da evolução do entendimento da própria unidade instrutiva no decurso do processo;

f) contradição e omissão na fundamentação dos critérios da dosimetria, em especial, as providências adotadas pela empresa, a valoração das atenuantes dos indícios de conluio combinada com a fixação do prazo da sanção, incompatível com a legislação.

3. A empresa estatal, Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros, alega em síntese a nulidade do julgamento quanto ao tema da inaplicabilidade de licitação, sustentando que o Processo de Inaplicabilidade de Licitação (PIL) 58/2025 nunca integrou o objeto da denúncia original e que, portanto, em nenhum momento se manifestou sobre o decidido, e sustenta erro de fato apto a conferir efeitos infringentes aos embargos.

4. Também aponta contradição em relação à informação do item 9.6, que teria natureza de recomendação, cuja implementação fica sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade da unidade jurisdicionada, mas que utiliza verbos como “aprimore”, “realize”, “apresente”, “inclua” e “evite”, os quais confeririam caráter aparentemente impositivo às providências, em tensão com a natureza informativa anunciada.

5. Feitas essas considerações, passo ao exame dos pontos suscitados pelas empresas.

6. Os embargos devem ser conhecidos.

[1] R001 (peça 170).
[2] R002 (peça 173).
[3] R003 (peça 176).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

II
Embargos das sociedades empresárias

7. Quanto à primeira suposta omissão alegada pelas sociedades empresariais sobre o contraditório de provas supervenientes[4] e o enfrentamento do pedido específico de retirada de pauta, avalio-os em conjunto por estarem correlacionados.

8. Verifico que não há, nos pontos suscitados, omissão a ser sanada por via de embargos.

9. A embargante teve oportunidade de apresentar razões de justificativa[5] sobre as imputações que lhe foram dirigidas na audiência. A instrução conclusiva[6], incorporada ao voto, limitou-se a comparar essas alegações com dados públicos de documentos, sem atribuir nova conduta ou resultado irregular.

10. As peças 150 a 154 juntadas tratam de consultas de informações públicas disponíveis para simples conferências. Tratou-se tão somente de averiguar ou não o afirmado pela responsável e em nada prejudicaram o direito de defesa e não configuraria motivo para reabertura de novo prazo.

11. Observo, também, não fazer nenhum sentido a discussão sobre produção de prova superveniente após consulta ao sítio eletrônico do banco Digi+. No caso, o que se discutia era a validade do atestado de capacidade técnica (ACT) apresentado pela embargante, que indicava média de 155 posições de atendimento (PAs) executados, enquanto o contrato-base com o banco previa apenas 8 PAs, tendo o termo de referência (no seu item 17.1) da licitação sob discussão exigido mínimo de 75 PAs atestados.

12. A unidade instrutiva consultou o endereço eletrônico do banco[7], verificou o horário de funcionamento da central de atendimento e formou seu juízo, incorporado por este relator, acerca das alegações trazidas pela embargante. Ora, não há nenhuma prova superveniente, nem qualquer nova imputação. Trata-se tão somente de conferência de informações públicas para auxiliar na formação do juízo definitivo sobre o fato.

13. Os precedentes invocados[8] assentam a necessidade de renovação do contraditório quando elementos supervenientes ao chamamento dos responsáveis vierem a fundamentar, de forma desfavorável, proposta de mérito. Tal orientação, contudo, pressupõe que os elementos supervenientes constituam prova nova, apta a alterar a situação processual do responsável, hipótese que não se verifica no presente caso.

14. Como já assinalado, as peças 150 a 154 e a consulta ao sítio eletrônico do Banco Digi+ não consistem em diligência técnica que agregue fato desconhecido da defesa, mas em mera conferência de dados públicos preexistentes, destinada a aferir a consistência das próprias alegações apresentadas pela embargante em suas razões de justificativa. Não se trata, portanto, de circunstância que reclame a reabertura do contraditório nos moldes dos precedentes invocados, os quais tratam de hipóteses distintas, em que a instrução incorporou fato juridicamente novo apto a alterar objetivamente o juízo de responsabilização. Portanto, nenhuma omissão constatada.

15. Acerca do pedido de retirada de sigilo, o voto fundamentou, de forma expressa, a negativa fundada no art. 4º, §2º, da Resolução 249/2012. Uma vez mais, o ato questionado tratava-se da manifestação da unidade instrutiva, portanto, um ato preparatório e opinativo para o exame pelo relator, ato ao qual, nos termos do normativo mencionado, não prevê novo contraditório, por óbvio, como já discutido, se novas imputações não forem atribuídas ou provas supervenientes produzidas e

[4] Peças 150-154 e consulta ao banco Digi+.
[5] Peça 142.
[6] Peça 155.
[7] Peça 155, p. 20
[8] Acórdãos 1601/2014-Plenário, 2795/2026-1ªCâmara e 1670/2021-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

utilizadas. Vale destacar que a defesa se faz no momento processual oportuno e foi exercida, conforme o devido processo legal e seus consectários lógicos, do contraditório e da ampla defesa.

16. Quanto à alegação de que a peça permanece identificada como "Sigiloso" no sistema Conecta-TCU, com retorno de mensagem de "permissão insuficiente" mesmo após a determinação de levantamento do sigilo constante do item 9.7 do acórdão embargado, verifico tratar-se de questão de ordem operacional, atinente à execução da própria deliberação, e não de vício do julgado sanável pela via estreita dos embargos de declaração. Por isso, requisito à secretaria do colegiado que adote as providências necessárias para regularizar, no referido sistema, o acesso à peça 155, em cumprimento ao já decidido no item 9.7 do acórdão embargado e informando à embargante tão logo efetivada a medida.

17. Da mesma forma, a requisição para a retirada de pauta também foi enfrentada de forma expressa pelo voto. Reproduzo: "Quanto à última requisição para a retirada de pauta do presente processo elaborado pela Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda.15 indefiro-o por ausência de previsão legal".

18. Verifico, portanto, inconformismo com o decidido e sem vício a ser sanado.

19. O voto examinou, de forma direta, as razões de justificativa da embargante quanto às três irregularidades imputadas (itens 10-23 e 96-121 do relatório; itens 10-23 do voto), não havendo lacuna a ser integrada.

20. Da mesma forma, quanto à matriz de responsabilização mencionada nos itens 95 e 124 da instrução, não se verifica omissão nos termos exigíveis para os embargos. O documento é referido como elemento subsidiário da proposta de sanção formulada pela unidade técnica, cujos fundamentos foram expressamente analisados e decididos no voto (itens 24-38).

21. Ainda que não existisse o apêndice mencionado (matriz de responsabilização), não existiria o vício. Contudo, o apêndice consta da instrução que deu origem à audiência[9] e disponível à defesa no momento da formulação de suas razões de justificativa, logo, nenhuma omissão a ser sanada.

22. As questões tratadas na matriz de responsabilização, disponíveis à defesa, se pertinente, deveriam ter sido suscitadas na oportunidade em que foi apresentada a defesa, e não por embargos de declaração, cuja finalidade é integrar a decisão colegiada, e não apreciar debate sobre disponibilidade de peças processuais, presentes no processo.

23. Quanto à omissão relativa à demonstração da intencionalidade no exame do atestado de capacidade técnica, também não assiste razão à embargante. O voto examinou, nos itens 20 a 23, o conjunto de circunstâncias que evidenciariam a falsidade do atestado – a discrepância entre o quantitativo atestado (155 PAs) e o previsto no contrato-base (quatro PAs, ocupados por oito operadores), a ausência de aditivos que justificassem tal diferença e a impertinência da versão apresentada pela embargante diante do porte e horário de funcionamento da central do banco emitente – e concluiu, com base nesse conjunto, pela caracterização da fraude, aplicando entendimento já consolidado nesta Corte (item 23).

24. O fato de a embargante entender insuficiente esse conjunto de elementos para a demonstração do dolo genérico não caracteriza omissão: trata-se de discordância quanto ao mérito da valoração probatória realizada, matéria que extrapola os limites dos embargos de declaração.

25. Quanto às alegadas contradições na valoração dos indícios de atuação combinada, a irresignação das embargantes direciona-se à forma como foi sopesado o conjunto de indícios apontados (item 24 do voto), argumentando que um deles – a proximidade de propostas e lances – não seria o mais acentuado do certame.

[9] Peça 92, p. 22 (Apêndice – Matriz de Responsabilização)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

26. Ainda que se verifique, à luz do relatório, que outras duplas de licitantes apresentaram valores mais próximos entre si, tal circunstância não invalida nem contradiz a conclusão do voto, que expressamente considerou a existência de outros pares de empresas com vínculos societários e proximidade de lances, ponderando que tal coincidência, isoladamente, não bastaria para caracterizar conluio, ao contrário do que ocorreu com Essencial e Cercred, em relação às quais se somaram outros indícios não infirmados (item 94 do relatório).

27. A ocorrência de circunstância semelhante entre outras duplas de licitantes com sócios em comum, sem que tal fato tenha ensejado responsabilização, por si só não é capaz de conferir a contradição lógica apontada pela Cercred. Tanto no voto quanto no relatório foi esclarecido que, quanto a esses outros pares, inexistiam outros indícios convergentes aptos a formar prova indiciária suficiente, ao contrário do que se verificou em relação à Essencial e à Cercred, para as quais o compartilhamento de IP se somou a outros elementos coincidentes (item 24 do voto original). É exatamente essa a lógica da prova indiciária por confluência de elementos, adotada por esta Corte (item 25 do voto original), que distingue as duas situações.

28. Não prospera, tampouco, o argumento de que a evolução do entendimento da própria unidade técnica ao longo da instrução – que, em estágio inicial, não considerou suficientemente demonstrado o conluio e, após novas diligências, passou a reputá-lo caracterizado – evidenciaria fragilidade da conclusão sancionatória.

29. O amadurecimento do juízo técnico à medida que se agregam novos elementos ao processo é próprio da dinâmica do controle externo, que se desenvolve mediante diligências sucessivas e aprofundamento progressivo da instrução, como já assinalado no relatório. O que releva, para os fins do art. 46 da Lei 8.443/1992, não é a posição provisória externada em estágio anterior da instrução, mas o juízo conclusivo formado ao final do processo, à luz da integralidade dos elementos coligidos – juízo devidamente fundamentado nos itens 24 a 32 do voto embargado. Não se trata, portanto, de omissão ou contradição, mas de natural evolução da convicção técnica ao longo da instrução, fenômeno que não vicia a decisão final.

30. Não há, portanto, omissão ou contradição interna ao julgado, mas discordância da embargante quanto à conclusão adotada a partir da valoração conjunta da prova indiciária, o que não é sanável por embargos de declaração.

31. Situação diversa, contudo, ocorre quanto à alegada omissão sobre a ponderação das providências de regularização e integridade como circunstância atenuante, em conjunto com a contradição na fixação do prazo da sanção em seis anos.

32. Constato que o item 18 do voto registrou expressamente que "as circunstâncias atenuantes suscitadas pela Essencial – a inexistência de proveito direto e as providências de regularização e integridade adotadas – serão ponderadas, não para afastar a penalidade, mas para ponderar acerca do prazo de sua duração". Todavia, ao proceder efetivamente à dosimetria, nos itens 35 a 38, o voto mencionou apenas a ausência de proveito econômico como fator considerado, sem qualquer referência às providências de regularização e integridade antes anunciadas como atenuante a ser sopesada. Trata-se de omissão relevante, pois estabeleci previamente o critério a ser utilizado na dosimetria e não o apliquei integralmente no momento da fixação da pena, sem esclarecer as razões dessa não incidência.

33. Essa omissão se conecta, ainda, à contradição verificada na fixação do prazo da declaração de inidoneidade, a qual admito e confiro efeitos infringentes para integrar a decisão.

34. O item 37 do voto expressamente consigna que "a fixação da sanção deveria ser máxima, caso existisse a combinação da fraude com o benefício econômico, o que não ocorreu", e, a partir dessa premissa – de que o caso não seria de imposição do patamar máximo –, fixei a pena em seis anos, que é o prazo máximo previsto na Lei 14.133/2021, considerando os requisitos do art. 156

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

daquele diploma. Ocorre que o próprio fundamento legal invocado para a sanção, o art. 46 da Lei 8.443/1992, estabelece prazo máximo de cinco anos para a declaração de inidoneidade.

35. A fixação em seis anos, portanto, não apenas ultrapassa o teto legal expressamente invocado como fundamento da sanção, como também contradiz a própria premissa estabelecida por este relator, de que o caso não seria de imposição da pena máxima.

36. Verifica-se, assim, contradição apta a ser sanada por embargos de declaração, na medida em que subsiste incompatibilidade entre as proposições insertas no voto: de um lado, a afirmação de que não estariam presentes as circunstâncias que autorizariam a sanção máxima; de outro, a fixação de prazo que sequer corresponde ao máximo previsto na lei orgânica do TCU, mas o excede.

37. Tal incompatibilidade deve ser sanada, com efeitos infringentes, adequando-se a duração da sanção ao limite legal e considerando-se, na sua fixação, as circunstâncias atenuantes expressamente reconhecidas no item 18 do voto, porém não efetivamente ponderadas na dosimetria realizada.

38. Explicito os critérios que conduzem à fixação dos novos prazos. A partir do parâmetro de cinco anos previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992, e reconhecendo que nem mesmo a conduta mais grave apurada nestes autos – a da Essencial, autora de três irregularidades autônomas – reúne as circunstâncias que, segundo a premissa fixada no item 37 do voto original, justificariam a sanção máxima, adoto como critério de gradação a comparação entre a gravidade objetiva das condutas atribuídas a cada embargante.

39. À Essencial, responsável por três irregularidades autônomas – participação irregular como ME/EPP, apresentação de atestado técnico falso e atuação combinada –, fixo o prazo em quatro anos, patamar superior à metade do limite legal, em razão da pluralidade de condutas, ainda que ponderadas a ausência de proveito econômico e as providências de regularização e integridade por ela adotadas. À Cercred, responsabilizada por uma única irregularidade – a atuação combinada –, fixo o prazo em dois anos, patamar proporcionalmente inferior ao da Essencial, compatível com a menor gravidade objetiva de sua conduta administrativa e com o mesmo reconhecimento da ausência de proveito econômico.

40. No mais, inexistindo as demais omissões e contradições alegadas pelas sociedades, e não tendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os embargos quanto a esses pontos, acolhendo-se apenas a contradição e a omissão relativas à dosimetria da sanção aplicada à embargante.

III
Embargos da Ativos S.A.

41. Passo ao exame dos embargos opostos pela Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.

42. A embargante requer, preliminarmente, o reconhecimento da nulidade do julgamento quanto ao item 9.5, sob o argumento central de que o tema da inaplicabilidade de licitação, objeto da PIL 58/2025, jamais teria integrado o objeto da denúncia original nem teria sido submetido a diligência ou oitiva específica, configurando suposto cerceamento de defesa em violação ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

43. A preliminar não comporta acolhimento. A ciência é deliberação de natureza declaratória, que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de impropriedade quando as circunstâncias não exigem providência concreta e imediata, bastando, para as finalidades do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas[10]. Não se lhe aplica, portanto, o mesmo rigor procedimental exigido para a

[10] Resolução-TCU 315/2020, art. 2º, II.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

imposição de sanção, o que já distingue a situação em exame daquela invocada pela embargante a propósito do contraditório prévio ao julgamento.

44. Ademais, a matéria não é estranha ao processo nem foi trazida aos autos à revelia da embargante. Foi a própria Ativos que, em resposta ao Ofício 018.384/2025-TCU/Seproc, submeteu a esta Corte seu entendimento acerca da natureza finalística dos serviços de telecobrança e da incidência do art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016[11], cientificando o Tribunal da existência da PIL 58/2025 e da mudança no modelo de contratação. A contratação direta examinada tem por objeto exatamente os mesmos serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente que constituíam o objeto da LE 5/2024, matéria central da denúncia; não há, assim, tema estranho ao processo, mas desdobramento natural da própria contratação sob exame.

45. Rejeito, portanto, a preliminar de nulidade do item 9.5.

46. Superada a preliminar, o reexame do processado convence-me, todavia, de que a ciência veiculada no item 9.5 não deve subsistir – não por vício de nulidade, mas porque o exame promovido pela unidade instrutiva sobre a natureza da atividade finalística da Ativos e sua efetiva relação com o objeto da PIL 58/2025 ainda não se revestiu da profundidade necessária para sustentar, com segurança, a conclusão adotada.

47. O próprio item 86 do relatório[12] reconhece que a integralidade do procedimento de inaplicabilidade não foi solicitada ao longo da instrução, nem juntada aos autos, de modo que a análise sobre a participação direta do quadro próprio da embargante e sobre a natureza estratégica da telecobrança apoiou-se em elementos parciais. A embargante, por sua vez, apresenta nos embargos descrição minuciosa do modelo de gestão da atividade de cobrança – planejamento de estratégias, definição de réguas de acionamento, segmentação das carteiras, monitoramento contínuo dos resultados e governança sobre os prestadores –, cuja aptidão para caracterizar participação direta, à luz do critério funcional enunciado no item 81 do relatório[13], não foi objeto de exame conclusivo pela unidade especializada.

48. As ciências, à semelhança das determinações e recomendações, somente devem ser expedidas quando imprescindíveis às finalidades do controle e para deficiências que, se não tratadas, comprometam a gestão[14]. Esse padrão pressupõe exame suficientemente amadurecido da situação fática, o que ainda não se verifica quanto à qualificação do objeto contratado e à extensão da participação direta da estatal na atividade de telecobrança.

49. A prudência recomendada por esse padrão normativo assume relevância adicional em razão da natureza da entidade envolvida. Tratando-se de empresa estatal que atua em ambiente concorrencial, a manutenção de ciência fundada em premissa fática ainda não integralmente esclarecida pode produzir, na prática, efeito vinculante sobre as opções de gestão da Ativos quanto ao modelo de contratação de sua atividade finalística, para além do que a instrução atual autoriza afirmar com segurança. Uma ciência precipitada, ainda que despida de efeito impositivo formal, tende a operar como sinalização normativa que constrange a autonomia negocial da estatal, circunstância que impõe a este Tribunal redobrada cautela antes de sua manutenção.

50. Diante disso, excluo o item 9.5 do Acórdão embargado, não pelo reconhecimento da nulidade alegada, mas em razão da necessidade de exame técnico mais aprofundado sobre a natureza da atividade finalística da Ativos e sua relação com o objeto da PIL 58/2025, informando à unidade especializada que avalie a adequação acerca do aprofundamento da matéria, em especial para que se entenda a correlação na inaplicabilidade da licitação, a efetiva participação do quadro próprio da

[11] Peças 79 a 84.
[12] Peça 164.
[13] Peça 164.
[14] Resolução 315/2020, art. 16.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

Ativos SA naquela que seria a atividade fim essencial da estatal, o processo de cobrança dos títulos, com vistas a subsidiar eventual e futura deliberação sobre o tema.

51. Quanto ao item 9.6 do acórdão embargado, a embargante aponta contradição entre o *caput*, que fundamenta a deliberação no art. 11 da Resolução 315/2020, e a redação dos subitens 9.6.1 a 9.6.3, que empregam verbos de sentido aparentemente impositivo – "aprimore", "realize", "apresente", "inclua" e "evite" –, suscitando dúvida quanto à natureza e aos efeitos jurídicos da deliberação.

52. Assiste parcial razão à embargante. As recomendações têm natureza colaborativa, apresentando ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, cabendo à própria unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de sua implementação[15]. Esclareço, contudo, que o intuito do uso do verbo "informar" e não recomendar se deve à ausência de intenção de monitorar o informado.

53. A redação dos subitens 9.6.1 a 9.6.3, tal como formulada, mereceria ser aprimorada para melhor refletir essa natureza e evitar a impressão de comando impositivo incompatível com o fundamento indicado no próprio *caput* do item. Contudo, acato os argumentos trazidos nos embargos e excluo o item do acórdão, sem prejuízo, de esclarecer que as providências ali indicadas constituíam informação de caráter colaborativo, destinada ao aperfeiçoamento dos procedimentos internos da Ativos quanto às contratações fundadas no art. 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016, sem caráter mandamental, remanescendo à empresa a avaliação da conveniência, da oportunidade e da forma de eventual implementação.

54. Portanto, conheço dos três embargos de declaração opostos e, no mérito, dou-lhes provimento, reconhecendo efeitos infringentes para: a) alterar a fixação da pena das declarações de inidoneidade das sociedades empresariais Essencial Soluções de Contact Center Ltda. e Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda., b) excluir o item 9.5 do referido acórdão, pelos fundamentos consignados neste voto, informando à unidade técnica especializada o aprofundamento da matéria em processo de acompanhamento específico, caso julgue adequado; e c) excluir o item 9.6 e seus subitens.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

[15] Resolução 315/2020, art. 11.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147283.

ACÓRDÃO Nº 2840/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.406/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Denúncia).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessados: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros (05.437.257/0001-29); Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00); Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40).
3.2. Responsáveis: Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00); Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40).
3.3. Embargantes: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros (05.437.257/0001-29); Cercred - Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00); Essencial Soluções de Contact Center Ltda (47.983.118/0001-40).
4. Entidade: Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Silvio Luís Ferreira da Rocha (OAB/SP 90.416), Delize Sousa Martins Andrade (OAB/DF 27.567), Percival José Bariani Junior (OAB/SP 252.56) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Ativos S.A. Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros, Essencial Soluções de Contact Center Ltda. e Cercred Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. contra o acórdão 2339/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal, ao apreciar denúncia acerca de irregularidades na Licitação Eletrônica 5/2024 promovida pela Ativos S.A. – Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros, declarou a inidoneidade das embargantes, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992,

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

9.1. conhecer os presentes embargos de declaração e dar-lhes provimento, conferindo efeitos infringentes para;

9.2. excluir os itens 9.2, 9.3, 9.5 e 9.6 do acórdão 2339/2026-Plenário;

9.3. rejeitar os embargos de declaração quanto aos demais pontos suscitados, por não caracterizarem omissão, contradição ou obscuridade sanáveis por essa via recursal;

9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Essencial Soluções de Contact Center Ltda. (47.983.118/0001-40) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 4 (quatro) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.5. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da sociedade empresarial Cercred – Soluções de Contact Center e Recuperação de Crédito Ltda. (04.592.502/0001-00) para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que ocorra aporte de recursos federais pelo período de 2 (dois) anos, a contar da inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.6. informar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que avalie a conveniência e a oportunidade de se instaurar processo específico para aprofundar o exame sobre a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81147301.

inaplicabilidade ou não de licitação para contratação dos serviços de telecobrança e assistência ao usuário/cliente que constituíam o objeto da LE 5/2024, e posteriormente contratado por meio do PIL 58/2025; e

9.7. encaminhar cópia deste acórdão aos embargantes, informando-lhes que a íntegra da deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordãos.

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-2840-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
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 81147301.