GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.306/2026-0 [Apenso: TC 016.308/2026-3]
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
Interessadas: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0002-09); Universidade Federal do Rio de Janeiro (33.663.683/0001-16).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. CONVÊNIO. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CIENTÍFICA ESPECIALIZADA. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA MODELAGEM E NA EXECUÇÃO DO AJUSTE. SUBSISTÊNCIA DOS QUESTIONAMENTOS APÓS OITIVAS E DILIGÊNCIAS. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES. MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES REGULARES DAS METAS 1 E 2, COM CONDICIONANTES. SUSPENSÃO FÍSICA E FINANCEIRA DA META 3. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório o despacho constante da peça 65, que fundamentou a adoção da medida cautelar em exame:

> "Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB).
>
> 2. Com valor de R$ 35 milhões, o ajuste tem por objeto a prestação de assistência técnica e científica especializada para a modernização operacional, ambiental, tecnológica e regulatória dos portos administrados pela PortosRio, bem como a execução do Programa Capacita Portos. Para tanto, o plano de trabalho estruturou o convênio em três metas.
>
> 3. A Meta 1 compreende a assistência técnica e científica especializada, abrangendo atividades nas áreas de logística e acessos, engenharia portuária e aquaviária, gestão de ativos e infraestrutura, tecnologia e fiscalização, conformidade ambiental e licenciamento, além de regulação e contratos. As Metas 2 e 3 correspondem às duas vertentes do Programa Capacita Portos: a primeira destina-se à capacitação dos empregados da PortosRio, enquanto a segunda, denominada Programa Capacita Portos Aprendiz, envolve a formação de beneficiários externos, com atividades de ensino, gestão pedagógica e concessão de bolsas.
>
> 4. A representação aponta, em síntese, possíveis irregularidades relacionadas à celebração do ajuste sem procedimento competitivo e sem demonstração suficiente de vantajosidade, à utilização de bolsas e de pessoal em atividades que poderiam caracterizar intermediação de mão de obra, aos critérios de seleção dos beneficiários, à disponibilidade orçamentária e a aspectos de governança e de execução do convênio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197325.

5. Após as oitivas e diligências realizadas junto à PortosRio e à UFRJ, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que os elementos apresentados não afastam, em juízo de cognição sumária, os questionamentos quanto à juridicidade da modelagem adotada, à eventual intermediação de mão de obra, à impessoalidade na seleção dos beneficiários, à economicidade do ajuste e aos limites materiais de seu objeto.

6. De outro lado, a unidade técnica constatou que as Metas 1 e 2 apresentam evidências concretas de execução, com atividades técnico-científicas nas áreas de engenharia, infraestrutura, meio ambiente e dragagem, inclusive relacionadas ao Porto de Itaguaí, bem como a produção de materiais pedagógicos destinados à capacitação dos empregados da PortosRio. Ponderou, nesse contexto, que a paralisação dessas atividades poderia acarretar riscos operacionais, ambientais ou para a segurança portuária. Em relação à Meta 3, diante dos questionamentos relativos à seleção dos beneficiários externos, considerou adequada a manutenção de sua suspensão física e financeira. Assim, propôs a concessão parcial da medida cautelar, nos seguintes termos:

> "a) determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à PortosRio, à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e à Fundação Universitária José Bonifácio – FUJB que, até ulterior deliberação deste Tribunal:
>
> a1) mantenham suspensa a execução **física e financeira** da Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, abstendo-se da realização de pagamentos, repasses ou da assunção de novas obrigações financeiras a ela relacionadas;
>
> a2) abstenham-se, no âmbito das Metas 1 e 2, de realizar despesas relativas a atividades, serviços, produtos ou demandas que não estejam expressamente previstos no Plano de Trabalho e no Projeto Básico que fundamentaram originalmente a celebração do Convênio, inclusive aquelas qualificadas durante sua execução como demandas supervenientes;
>
> a3) limitem a execução financeira das Metas 1 e 2 às atividades expressamente previstas nos instrumentos originais do Convênio e já comprovadamente em execução que estejam diretamente relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí, ao monitoramento ambiental associado a essa intervenção e ao suporte técnico e metodológico à fiscalização e ao gerenciamento dessa obra, abstendo-se de realizar despesas relativas às demais atividades;"

7. Acolho, em essência, a análise da unidade técnica, que se mostra adequada por conciliar a necessidade de resguardar a utilidade da decisão de mérito com a continuidade das atividades cuja interrupção possa produzir consequências adversas à operação portuária. Entendo necessário, contudo, ajustar o encaminhamento sugerido para que guarde correspondência com a fundamentação desenvolvida na instrução.

8. Em relação às Metas 1 e 2, a instrução admite a continuidade das atividades originalmente previstas ou regularmente incorporadas ao convênio. Essa premissa não se compatibiliza com a vedação, constante da proposta de encaminhamento, ao pagamento de toda e qualquer demanda superveniente, tampouco com a limitação da execução financeira às atividades relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí. Tais restrições confeririam à cautelar alcance superior ao que se extrai da própria instrução.

9. Com efeito, o projeto básico prevê regra específica para o atendimento de fatos novos, condicionando a incorporação de demandas supervenientes à observância de requisitos destinados a assegurar a respectiva aderência ao ajuste. A cautelar deve, portanto, impedir que novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sejam incorporadas sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, sem obstar aquelas regularmente enquadradas nas regras do convênio.

10. Essa solução permite preservar, entre outras, as atividades de suporte técnico-científico relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí, desde que observados tais requisitos, sem restringir indevidamente a execução das demais atividades das Metas 1 e 2 que se mostrem regulares e aderentes ao objeto pactuado.

11. Não obstante, os pagamentos realizados durante a vigência da medida cautelar deverão estar vinculados a produtos ou serviços individualizados, previamente atestados pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197325.

executadas e do fundamento de sua aderência ao objeto pactuado, de modo a assegurar sua rastreabilidade. Embora essa medida não tenha constado da proposta de encaminhamento, foi expressamente indicada na instrução da unidade técnica e, dada a sua pertinência, considero adequado incorporá-la ao presente despacho.

12. Quanto à Meta 3, vertente em que se concentram os questionamentos relacionados à seleção dos beneficiários externos, deve ser mantida suspensa sua execução física e financeira, de modo a impedir a constituição de obrigações que possam resultar em pagamentos futuros enquanto não forem esclarecidas as questões pendentes.

13. Ante o exposto, acolho, com os ajustes acima indicados, a proposta da AudPortoFerrovia e **DECIDO**:

a) determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à Companhia Docas do Rio de Janeiro, à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Fundação Universitária José Bonifácio que, até ulterior decisão definitiva:

a.1) mantenham suspensa a execução física e financeira da Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, abstendo-se de realizar pagamentos e repasses ou de assumir novas obrigações financeiras a ela relacionadas;

a.2) abstenham-se, no âmbito das Metas 1 e 2, de incorporar novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, observadas as regras previstas no ajuste para o atendimento de demandas supervenientes;

a.3) condicionem os pagamentos relativos às Metas 1 e 2 à individualização dos produtos ou serviços executados e ao prévio atesto pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades executadas e do fundamento de sua aderência ao objeto pactuado; e

b) restituir o processo à AudPortoFerrovia para prosseguimento do exame de mérito.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197325.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB).

2. Com valor de R$ 35 milhões, o ajuste tem por objeto a prestação de assistência técnica e científica especializada para a modernização operacional, ambiental, tecnológica e regulatória dos portos administrados pela PortosRio, bem como a execução do Programa Capacita Portos, estruturado em três metas.

3. A representação aponta, em síntese, possíveis irregularidades relacionadas à celebração do ajuste sem procedimento competitivo nem demonstração suficiente de vantajosidade, à utilização de bolsas e de pessoal em atividades que poderiam caracterizar intermediação de mão de obra, aos critérios de seleção dos beneficiários, à disponibilidade orçamentária e a aspectos de governança e execução do convênio.

4. Após as oitivas e diligências realizadas junto à PortosRio e à UFRJ, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu que os elementos apresentados não afastaram, em juízo de cognição sumária, as dúvidas quanto à juridicidade da modelagem adotada, a eventual intermediação de mão de obra, à impessoalidade na seleção dos beneficiários, à economicidade do ajuste e aos limites materiais de seu objeto.

5. De outro lado, a unidade técnica constatou que as Metas 1 e 2, voltadas, respectivamente, à assistência técnica e científica especializada e à capacitação dos empregados da PortosRio, apresentam evidências concretas de execução e ponderou que a paralisação das atividades poderia acarretar riscos operacionais, ambientais e de segurança portuária. Quanto à Meta 3 – Programa Capacita Portos Aprendiz, direcionada à formação de beneficiários externos, considerou adequada a manutenção de sua suspensão física e financeira diante das dúvidas quanto à seleção dos participantes.

6. Por meio de despacho de 5/10/2026, acolhi, em essência, a análise da unidade técnica por entender que a solução proposta conciliava a necessidade de preservar a utilidade da decisão de mérito com a continuidade das atividades cuja interrupção pudesse produzir consequências adversas à operação portuária. Promovi, contudo, ajustes no encaminhamento sugerido, a fim de harmonizá-lo com a fundamentação desenvolvida pela própria unidade desta Corte.

7. Com efeito, quanto às Metas 1 e 2, a instrução admite a continuidade das atividades originalmente previstas ou regularmente incorporadas ao convênio. Não se mostrava adequado, portanto, impedir indistintamente o pagamento de demandas supervenientes ou restringir a execução financeira às atividades relacionadas à dragagem do Porto de Itaguaí.

8. A medida cautelar foi, assim, direcionada a impedir a incorporação de novas demandas, frentes de serviço ou ampliações materiais do objeto sem a devida formalização, justificativa e demonstração de aderência ao projeto básico e ao plano de trabalho, preservando-se a execução das atividades regulares e compatíveis com o objeto pactuado.

9. Também considerei necessário condicionar os pagamentos relativos às Metas 1 e 2 à individualização dos produtos ou serviços executados e ao prévio atesto pela fiscalização do convênio, com identificação dos respectivos responsáveis e beneficiários, das atividades realizadas e dos fundamentos que demonstrem a respectiva aderência ao objeto pactuado, de modo a assegurar a rastreabilidade da execução financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197326.

10. Quanto à Meta 3, na qual se concentram os questionamentos relacionados à seleção dos beneficiários externos, determinei a manutenção da suspensão de sua execução física e financeira, inclusive quanto a pagamentos, repasses e à assunção de novas obrigações financeiras, até ulterior deliberação deste Tribunal.

11. A plausibilidade jurídica decorre das dúvidas que subsistem, mesmo após as oitivas e diligências realizadas, acerca da regularidade da modelagem e da execução do convênio, especialmente quanto aos limites de seu objeto e à seleção dos beneficiários da Meta 3.

12. O perigo na demora, por sua vez, reside na continuidade da execução do ajuste e na possibilidade de incorporação de novas demandas ou de constituição de obrigações financeiras enquanto subsistirem as questões apontadas, circunstâncias que podem comprometer a utilidade da decisão de mérito.

13. Por fim, as restrições impostas foram delimitadas de modo a preservar a continuidade das atividades regulares das Metas 1 e 2, cuja paralisação poderia acarretar riscos operacionais, ambientais e de segurança portuária. A preservação dessas atividades afasta, assim, nos limites da cautelar adotada, o perigo da demora reverso.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197326.

ACÓRDÃO Nº 2785/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.306/2026-0.
1.1. Apenso: 016.308/2026-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessadas: Companhia Docas do Rio de Janeiro (42.266.890/0002-09); Universidade Federal do Rio de Janeiro (33.663.683/0001-16).
4. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na celebração e na execução do Convênio 1/2025, firmado entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a participação do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/Coppe) e a interveniência administrativa e financeira da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB),

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

9.1. com fulcro no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator mediante despacho de peça 65, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as demais providências nele determinadas.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2785-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81197329.