TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 968 - GP/TCU

Brasília, 30 de setembro de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão 1967/2026, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 2585/2026-TCU-Plenário, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 22/7/2026, ao apreciar, nos autos do TC 030.452/2019-8, pedido de reexame, relatado pelo Ministro Odair Cunha e interposto pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica contra o Acórdão 1555/2023-TCU-Plenário.

O mencionado processo trata de relatório de auditoria realizada no Comando da Aeronáutica (Comaer) com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)
Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador Dr. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Senado Federal
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81165830.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 030.452/2019-8
Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).
Órgão: Comando da Aeronáutica.
Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO DO CONTEXTO FÁTICO ATUALIZADO. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS SUBSEQUENTES NÃO AVALIADAS. RECONHECIMENTO DA PERDA DA UTILIDADE PRÁTICA DO RECURSO E INSUBSISTÊNCIA DOS ITENS DO ACÓRDÃO RECORRIDO PARA OS QUAIS FOI CONCEDIDO EFEITO SUSPENSIVO DIANTE DA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES ATUALIZADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame[1] interposto pelo Comando da Aeronáutica em 17/8/2023 contra o acórdão 1555/2023-Plenário, de relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, apreciado na sessão plenária de 26/7/2023, cujo objeto foi relatório de auditoria realizada naquele comando com o objetivo de avaliar os riscos e os controles em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

2. Reproduzo, a seguir, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos[2]:

> "MÉRITO
>
> 4. Delimitação
>
> 4.1 A defesa faz menção direta a cada ponto que contesta do acórdão recorrido. Desse modo, a análise segue exatamente o roteiro proposto pelo recorrente, que ataca cinco pontos do acórdão recorrido.
>
> a) Item 9.1.1 em relação ao contrato 013/GALPAMASP/2018 (H-XBR) (peça 250, p. 5-7);
>
> b) Item 9.1.2, em relação ao contrato 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390) (peça 250, p. 7-9);
>
> c) Itens 9.1.4.1.1., 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4 E 9.1.4.2.1 (peça 250, p. 9-17);
>
> d) Itens 9.3.1.1, 9.3.2.2, 9.3.3.2, 9.3.4.2, 9.3.5.2 (peça 250, p. 17-24);
>
> e) Itens 9.3.1.2, 9.3.2.1, 9.3.3.1, 9.3.4.1, 9.3.5.1, 9.3.6.1 (peça 250, p. 24-31).
>
> 5. Item 9.1.1 em relação ao contrato 013/GALPAMASP/2018 (H-XBR)
>
> 5.1 Neste item, o Tribunal determinou que o Comaer elaborasse, no prazo de 180 dias, um plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que pudessem mitigar os riscos consignados nos tópicos III.1.1.1 e III.2.1.1 do relatório preliminar da auditoria.
>
> 5.2 O recorrente entende que ocorreu perda de objeto. Afirma que o contrato objeto dessa determinação possui seu fim em data iminente, tendo o término de sua execução ocorrendo em 25/08/2023 e o término da vigência em 25/11/2023.

[1] Peça 250.

[2] Peça 320.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

5.3 Por outro lado, o recorrente afirma entender que o objeto da auditoria não é somente a atuação específica no presente contrato, mas sim um aperfeiçoamento de procedimentos para melhoria das contratações, bem como redução dos riscos apontados, considerando o encerramento do presente contrato. Nesse sentido, informa que foram adotadas melhorias para a contratação subsequente.

5.4 Como exemplos dos aperfeiçoamentos mencionados, enumera a utilização extensiva de fiscais setoriais/fiscal técnico; o aprimoramento nos procedimentos de comprovação documental da execução do objeto; o aprimoramento no detalhamento dos orçamentos de serviços sob demanda; o aperfeiçoamento do mapa de risco; e a utilização de softwares de controle.

Análise

5.5 De plano, cabe destacar que em sua proposta de deliberação o relator demonstrou ter pleno conhecimento de que o contrato do projeto H-XBR tinha prazo final de vigência previsto para 25/2/2023, sendo incerto se houve ou não sua prorrogação (peça 250, p. 20). Naquela ocasião, a proposta discorria sobre a possibilidade de acatar determinação da unidade técnica no sentido de apurar as responsabilidades consignadas no relatório de auditoria atinentes ao projeto H-XBR.

5.6 Na ocasião, entendeu o relator que (i) o relato da equipe de auditoria não trazia evidências de condutas dolosas, fraude ou má-fé; e (ii) ocorrências semelhantes à que foi identificada pela equipe de auditoria nestes autos em outros contratos de mesma natureza celebrados pelo Exército Brasileiro não resultaram em responsabilização de agentes públicos.

5.7 Extrai-se do voto do relator que a) existia o risco de superfaturamento identificado pela unidade instrutiva; b) no caso concreto, não houve motivos para a apuração proposta no relatório de auditoria; e c) dado que o relator estava ciente da proximidade da finalização do contrato, a determinação era endereçada a contratos futuros. Dessa maneira, não há que se falar em perda do objeto, como pretende o recorrente.

5.8 Há dois motivos para que o argumento de perda de objeto e, portanto, da revisão da determinação em análise, sejam desestimados. O primeiro é que o próprio recorrente também posta seus olhos no futuro, quando afirma que ‘o objeto da auditoria não é somente a atuação específica no presente contrato, mas sim um aperfeiçoamento de procedimentos para melhoria das contratações, bem como redução dos riscos apontados, considerando o encerramento do presente contrato ‘. Logo, concorda com o relator quanto ao fato de que o espírito da determinação constante do acórdão seria para o futuro e não para aquele contrato específico.

5.9 O segundo motivo é que o próprio recorrente afirma que já iniciou uma série de aperfeiçoamentos no sentido de mitigar os riscos apontados pela equipe de auditoria, com os quais concordou o relator. Também desse modo, não se vislumbra ônus por demais gravoso ao recorrente no sentido de cumprir o determinado no item 9.1.1 do acórdão recorrido.

5.10 A determinação combatida, recorde-se, consistia na elaboração de um plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos consignados nos tópicos III.1.1.1 e III.2.1.1 do relatório preliminar da auditoria, mas que serviriam para qualquer contrato futuro, não apenas àquele que, na ocasião, tinha prazo prestes a vencer. Ante o exposto, não merece guarida a pretensão do recorrente.

6. Item 9.1.2, em relação ao contrato 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390)

6.1 Neste item, o Tribunal determinou que o Comaer elaborasse, no prazo de 180 dias, um plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos decorrentes da não efetivação da quantidade de aeronaves contratadas e do esforço aéreo a elas associado, e da inclusão de itens de despesas potencialmente indevidas no BDI contratual, como despesas com vendas e marketing.

6.2 O recorrente entende a não existência dos riscos apontados, o que causaria a impossibilidade do cumprimento da recomendação feita. Afirma que o contrato foi feito com base na metodologia de pagamento em função dos serviços executados e materiais fornecidos, os quais são solicitados sob demanda, sendo um contrato de base transacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

6.3 O recorrente descreve o processo do seguinte modo: 'Quando o contratante precisa de um serviço específico ou de uma peça de reposição, ele solicita à empresa de suporte logístico contratada. A empresa avalia a solicitação e, uma vez autorizada, realiza o serviço ou fornece o item necessário. '

6.4 Acerca do outro tópico tratado na determinação, ou sela, a inclusão de itens de despesas potencialmente indevidas no BDI contratual, o recorrente menciona correspondência comercial, que traz dados sobre o centro de custos do BDI. Na ocasião, a Embraer, que foi a empresa contratada, tece considerações sobre a composição do BDI (peça 250, p. 9).

6.5 De acordo com a contratada, não haveria evidências da inclusão de taxas com vendas e marketing de composição do BDI no âmbito desse contrato, inclusive conforme ausência de tais parâmetros na fórmula utilizada para a contratada para a composição do BDI.

6.6 Em suma, o recorrente defende que não haveria variação dos valores unitários em decorrência da quantidade das aeronaves e não existiria inclusão de despesas indevidas no BDI do contrato.

Análise

6.7 Desde sempre, o recorrente tem negado os riscos decorrentes da não efetivação da quantidade de aeronaves contratadas e do esforço aéreo a elas associado (peça 211, p. 35). Na ocasião, na planilha de risco enviada pela Aeronáutica, não constavam os riscos estimativa inadequada de custo e oneração indevida do contrato, ou seja, a recorrente entendia que os riscos inexistiam, portanto, não os avaliou (peça 184).

6.8 A unidade técnica, no entanto, enumerou e descreveu uma série de situações nas quais o risco existiria e prejuízos poderiam ser causados se estes riscos se concretizarem. Mesmo correndo o risco de ser repetitivo, cabe transcrever excertos da análise da equipe de auditoria sobre o tema (peça 211, p. 35):

> 228. Por sua vez, a equipe de auditoria avaliou os riscos residuais associados à estimativa inadequada de custo e oneração indevida do Contrato 131/CAE-CELOG/2019 como elevados em face da alta probabilidade de ocorrência dos riscos inerentes e da avaliação mediana do níveis de eficácia dos controles adotados, peça 185.
>
> 229. A avaliação de alta probabilidade dos riscos inerentes foi atribuída aos seguintes fatores: as estimativas de custos foram obtidas a partir da informação comercial da contratada de 11/2017, corrigidos pelo IPCA mais a variação do dólar (Item 22 do projeto básico); inexistência de parâmetros de preços no mercado à época da sua concepção; não atualização e aperfeiçoamento das estimativas realizadas em 2017 (custos e tecnologia); e ausência ou incompletude de orçamentos com custos segmentados, conforme determina o inciso III do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, peça 185.
>
> 230. Os principais controles relacionados a estes riscos foram: informação comercial (RFI-Request For Information), que corresponde a uma pesquisa de preço, peça 138, p. 239; ordem de execução de serviços; previsão normativa de utilização da Level of Repair Analisys (LORA), metodologia que descreve como cada solução atende a ROP e ao Conops, com suas considerações de riscos e de custos (item 4.12 da MCA 400-23/2019, peça 177, p. 304).
>
> 231. A avaliação dos níveis de controle como medianos justifica-se pelo fato de que o RFI se encontrava defasado tecnicamente em razão de ter sido elaborado dois anos antes da assinatura do contrato. Já as ordens de serviço são emitidas e aprovadas com base nos preços inicialmente contratados, não servindo para mitigar o risco. Além disso, o RFI não contemplou os custos dos módulos 4 e 6, por se tratar de produtos novos. Os preços dos demais módulos embutem uma incerteza quanto ao seu superdimensionamento, face ao estágio de desenvolvimento em que se encontrava a aeronave quando da definição dos preços.
>
> (...)

6.9 O recorrente não inova em suas alegações de não existência dos riscos apontados pela equipe de auditoria. Assim, não há motivos para reparar, nessa parte, a determinação combatida pelo recorrente.

6.10 Quanto à questão do BDI, a equipe de auditoria do TCU afirma que o gestor também deixou de avaliar a razoabilidade do BDI da contratação do Contrato KC- 390. A equipe do TCU afirmou que, conforme o parecer que avaliou a proposta comercial da Embraer, a empresa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

deixou de apresentar esclarecimentos sobre parte dos custos do contrato e não havia evidência de que tivessem sido adotadas medidas necessárias para suprimir os referenciais de custos omitidos. Além disso, o gestor também deixou de avaliar a razoabilidade do BDI da contratação do Contrato KC- 390 (peça 137, p. 50).

6.11 Foi nessa ocasião que os auditores verificaram que houve inclusão no BDI de itens de custos que não lhe seriam próprios, necessários para a execução do objeto contratual, ou seja, 'a inclusão nele de despesas não admissíveis, totalmente estranhas ao objeto contratado, como as rubricas esforço de vendas e marketing (Contrato KC-390), configurando sobrepreço o qual não será mensurado pela ausência de detalhamento das rubricas que compõe ' (peça 137, p. 49). Portanto, fica corroborada a determinação feita pela equipe de auditoria e seguida pelo relator do processo.

6.12 Por fim, não se pode perder a oportunidade de destacar que, do mesmo modo que o cumprimento da determinação anterior, não se vislumbra ônus por demais gravoso ao recorrente no sentido de cumprir também esta determinação. Trata-se de elaboração de um plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos consignados nas análises da unidade técnica. Também do mesmo modo que a determinação anterior, trata-se de determinação muito mais voltada para futuras aquisições do que para esta, referente ao KC-390.

6.13 Ante o exposto, o recorrente apresentou duas contestações referentes ao mesmo item de determinação feita no âmbito do acórdão recorrido. Em nenhuma delas, todavia, conseguiu comprovar que a determinação fosse desarrazoada ou trazer argumentos que fizessem mudar a determinação questionada.

7. Itens 9.1.4.1.1., 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4 E 9.1.4.2.1

7.1 Trata-se de determinações referentes a contratos futuros. No caso, para que se exija da futura contratada a apresentação em sua proposta detalhamento exaustivo (full breakdown) dos custos dos serviços e demonstração de sua aceitabilidade frente a parâmetros de mercado; para que a contratação seja baseada em projeto básico completo e atualizado que contemplem adequada quantificação e orçamento detalhado dos serviços levando em conta as soluções mais usuais e eficientes de mercado; para que a contratante tenha acesso aos registros da contratada de custos e precificação do contrato; e para que se possa fazer a verificação exaustiva dos custos constantes da proposta da futura contratada na etapa pré-contratual.

7.2 O recorrente enumera uma série de motivos – que vão desde a complexidade de uma aeronave, a questão da atualização tecnológica, os segredos industriais do fabricante, com cláusulas confidenciais, até a impossibilidade de aplicação completa da legislação brasileira de aquisições e contratos a compras feitas no exterior – pelos quais julga inadequado exigir que os contratados forneçam em suas propostas um detalhamento exaustivo (full breakdown), que seria uma desagregação completa, uma análise completa, detalhada e minuciosa de todos os aspectos contratuais, sem uma definição ou profundidade padronizada no mercado. Conclui o recorrente afirmando que a prática, além de permitir diversas interpretações, não é a usual para o mercado de aviação.

7.3 O recorrente afirma que o mercado se utiliza do parâmetro de cost breakdown em seus modelos. O cost breakdown é conhecido como Desagregação de Custos Contratuais, que consiste em uma análise dos centros de custos do contrato, de maneira eficaz e abrangente.

7.4 Conclui seu argumento defendendo que a contratação com detalhamento a nível cost breakdown frequentemente se revela uma alternativa mais vantajosa em termos de eficiência, transparência e controle de custos para aquisições, manutenção e desenvolvimento de equipamentos e serviços, especialmente no que se refere ao ramo da aviação. Além disso, essa alternativa seria muito mais eficaz no momento de se administrar o contrato firmado.

7.5 O recorrente propões modificar a determinação do TCU, trocando o parâmetro full breakdown pelo cost breakdown. Na mesma esteira, propõe modificações, em virtude de adequação da prática de mercado para os textos sugeridos nos itens 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4 e 9.1.4.2.1 do acórdão recorrido.

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

7.6 Três aspectos possuem grande relevância para a análise deste conjunto de argumentos do recorrente. Dois dizem respeito à formação da determinação feita pelo TCU, enquanto o último se refere ao próprio argumento do recorrente.

7.7 O primeiro deles é o fundamento da determinação. Como fica claro na proposta de deliberação levada a cabo pelo relator (peça 231, p. 7-8), por sua vez amparada no relatório de auditoria, países com larga experiência em grandes projetos de Defesa Nacional, como Estados Unidos da América e Reino Unido, aplicam há cerca de 60 anos procedimentos como a obrigação de detalhamento de custos em negociações de contratos de Defesa Nacional firmados sem licitação, de maneira a obter informações que permitam avaliar se o Estado está ou não pagando um valor justo e razoável pelo bem ou serviço fornecido.

7.8 De acordo com a proposta de deliberação, a equipe de auditoria ainda constatou que parte dessas boas práticas internacionais foram, em tese, replicadas em alguns dos contratos da amostra, 'a exemplo da possibilidade de a FAB ter acesso aos dados e documentos de custo da contratada e, se for o caso, ajustar os preços contratados aos de referência, no contrato H-XBR. Ademais, em todos os contratos da amostra, houve cláusula que obrigava as contratadas a detalharem exaustivamente seus custos e a demonstrarem sua pertinência e razoabilidade. Entretanto, segundo a equipe, embora essas cláusulas tenham sido inscritas nos contratos, elas não foram aplicadas na prática ' (peça 231, p. 8). Portanto, não haveria que se reformar a determinação combatida.

7.9 O segundo aspecto é o da razoabilidade. No bojo do próprio relatório de auditoria há a admissão de que há situações nas quais não se pode exigir dos fornecedores que haja a disponibilização de todos os dados e custos. Evidente que isso é possível de acontecer, principalmente na aviação militar, que tem a tecnologia e os custos como motores de vantagens competitivas dos fabricantes. Logo, há situações sensíveis, que devem ser tratadas de acordo com a situação concreta.

7.10 A equipe de auditoria, contudo, também entendeu que isso não constitui motivo suficiente para impedir a regulamentação, pois toda regra tem sua exceção. De acordo com a equipe (peça 211, p. 86), a 'própria legislação americana (Public Law 87-653, Truth in Negotiations Act, conhecido como TINA), explorada no relatório de auditoria à peça 180 do TC 020.474/2017-2, prevê circunstâncias em que não seria cabível a solicitação de dados de custo e precificação '. Dessa maneira, não haveria o que se refutar das determinações combatidas.

7.11 Examinados dois aspectos basilares para a determinação, o terceiro aspecto se refere à sua antítese, ou seja, o próprio argumento do recorrente. A ideia-força aqui é a da troca do conceito de full breakdown pelo de cost breakdown.

7.12 Não há nada a obstar em relação ao conceito, suas vantagens potenciais, a possibilidade de se ver cumpridas as determinações do TCU e, por fim, a maior facilidade de gestão do contrato. São vantagens potenciais, frise-se.

7.13 A fragilidade do argumento radica no fato de que não há uma maior elaboração no conceito de trocar full breakdown por cost breakdown. Ou seja, o argumento apresentado é uma opinião, abalizada, é certo, mas uma opinião. Nesse diapasão, simplesmente não tem força para modificar a determinação constante do acórdão guerreado, cuja fundamentação a análise tratou de trazer. Portanto, exatamente pela força da fundamentação da determinação e pela falta de força do argumento apresentado pelo recorrente também não merece guarida o argumento da defesa.

7.14 Embora insuficiente para mudar a determinação, entende-se o ponto de vista exposto no argumento do recorrente. Compreende-se, de igual forma, que a expertise do Comaer na gestão de contratos tão avançados leve àquele comando a ser capaz de propor soluções que seriam aceitas pelo TCU. O Tribunal, por sinal, notabiliza-se pela capacidade de buscar soluções em conjunto com a sua clientela. Desse modo, deve o recorrente, se de fato lhe interessar, buscar outras formas de interlocução com o TCU que não o da estreita porta recursal para que sua ideia possa vir a ser mais bem discutida, inclusive em termos de abrangência.

7.15 Em conclusão, o argumento do recorrente mostra-se insuficiente para modificar a bem construída determinação do Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

8. Itens 9.3.1.1, 9.3.2.2, 9.3.3.2, 9.3.4.2, 9.3.5.2

8.1 Os itens relacionados tratam de ciência relativa à realização de pagamentos nos contratos não suportados em descrições quantitativas e qualitativas dos materiais e mão obra utilizadas nas manutenções, os quais poderiam ocasionar superfaturamento nas contratações. O recorrente requer a declaração de insubsistência dos itens, em virtude de não haver indícios de superfaturamento nos contratos abrangidos pelas recomendações.

8.2 Lembra o recorrente que os contratos auditados foram firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, não sendo possível aplicar o novo diploma legal, no caso o disposto no art. 6º, inciso, LVII, alínea 'a ' e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021.

8.3 Também destaca que o modelo de contrato em comento foi exaustivamente esclarecido ao longo das manifestações do processo. Trata-se de uma modalidade contratual com grande prática na aviação mundial militar, conhecido como contrato por performance, eficiência ou desempenho.

8.4 Discorda da equipe de auditoria, pois defende que não haveria ocorrência de pagamento antecipado nos contratos auditados, pois o serviço encontrava-se à disposição da FAB, ou seja, já estaria fornecido, ainda que não fosse utilizado de forma imediata e sim de acordo com a necessidade para cada caso, de cada aeronave, pois seria é impossível quantificar, prever infortúnios e quantas aeronaves da frota necessitariam de reparos.

8.5 Finalmente, salienta que a FAB mantém uma comissão de fiscalização para cada contrato, realizando controle rigoroso, e mantém em seu banco de dados o registro da prestação de serviços durante toda execução contratual. Dessa forma, na finalização da execução contratual, uma vez constatado que a contratada não efetuou o trabalho a contento dentro do prazo contratual, a Administração Pública poderá valer-se do §3º do Art. 145 Lei 14.133/2021, que permite a devolução para os cofres públicos.

Análise

8.6 Trata-se de ciência, frise-se o comando, e não de determinação, com todas as diferenças de graus de cogência entre os dois comandos, feita ao recorrente sobre uma situação que poderia ocorrer ao fim do contrato. A argumentação do recorrente não merece prosperar por três motivos.

8.7 O primeiro deles é fato de que a ciência combatida se refere a pagamentos, no âmbito de vários contratos, com base no custo estimado, e não efetivo, da hora de voo e que os contratos também não seriam suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave. O somatório dos dois fatores poderia ocasionar superfaturamentos, caso o esforço aéreo efetivo ao final da vigência de determinado contrato fosse inferior ao contratado.

8.8 Trata-se, pois, de uma possibilidade, pois mesmo com o custo estimado e com uma estrutura contratual imperfeita, o superfaturamento poderia não ocorrer. Todavia, sua ocorrência somente seria passível de confirmação ao término da vigência dos contratos, pois um esforço aéreo subestimado em determinado exercício poderia ser compensando nos posteriores. Isso explica a ciência ao responsável constante do acórdão.

8.9 Ao mesmo tempo, o recorrente afirma em suas argumentações que 'na finalização da execução contratual, uma vez constatado que a contratada não efetuou o trabalho a contento dentro do prazo contratual, a Administração Pública poderá valer-se do §3º do Art. 145, que permite a devolução para os cofres públicos. ' Mas se se concretizar a hipótese de pedido de restituição de valores pagos a mais por um contratado, estaríamos diante da ocorrência de um superfaturamento, o que corrobora a ciência que foi feita no bojo do acórdão recorrido e enfraquece o argumento da recorrente, até porque a finalidade da determinação e as providências que o recorrente afirma pode tomar são praticamente coincidentes.

8.10 O segundo motivo refere-se ao fato de que, como se pode ver na proposta de deliberação do relator (peça 231, p. 19), a equipe de auditoria, devidamente lastreada em evidências, 'apontou que o fato de o esforço aéreo efetivamente realizado poder ser inferior ao previsto por ocasião da celebração do contrato. Esse tipo de situação requer que haja um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

acompanhamento concomitante da execução contratual frente ao previsto '. Logo, a ciência se escora em evidências colhidas ao longo do trabalho de campo e não em suposições. Não há, por esse prisma, também que se refutá-la.

8.11 Finalmente, não há como o recorrente refutar que a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários seria uma infração ao art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, pois impossibilitou o a avaliação da razoabilidade do preço contratado, adotando-se como parâmetros as Leis 4.320/1964 e 8.666/1993 e o Acórdão 1727/2021-TCU-Plenário.

8.12 Nessas condições, deve-se ser mantida a ciência ao recorrente feita nos diversos contratos examinados pela equipe de auditoria.

9. Itens 9.3.1.2, 9.3.2.1, 9.3.3.1, 9.3.4.1, 9.3.5.1, 9.3.6.1

9.1 Os itens relacionados tratam de ciência relativa à aceitação de propostas de preços não suportadas em comprovações de todos os custos, infringindo dispositivos da lei 8.666/1993, impossibilitando a avaliação da razoabilidade do preço contratado. O recorrente requer a declaração de insubsistência dos itens, em virtude de não haver indícios de superfaturamento nos contratos abrangidos pelas recomendações.

9.2 De acordo com o recorrente, cada contrato teve sua própria metodologia, que foram necessárias para verificar que houve a estrita obediência à legislação vigente. legal, conforme dispõe o Art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Conclui afirmando que todos os contratos possuem em seus processos robustas peças e relatórios técnicos, os quais detalham os procedimentos efetuados para a precificação de cada um dos contratos. Em que pese a existência das referidas justificativas, afirma que a equipe de auditoria pode não ter observado a metodologia de cada contrato.

9.3 A equipe de auditoria apontou que a FAB infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei nº 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea 'f ', e 56, § 5º, ambos da Lei nº 14.133/2021, com isso impossibilitando a avaliação da razoabilidade do preço contratado. Ocorre que, no entender do recorrente, o parágrafo 9º flexibiliza a aplicação da exigência do artigo 6º, especificamente no caso em comento no tocante à apresentação das planilhas acima mencionadas, em casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, podendo ser apresentadas, se cabível ou viável, ao caso de contratação em concreto.

9.4 Além disso, defende que, no que concerne a aplicação do novo diploma legal que rege as licitações e contratos administrativos, a alínea f, do inciso XXV do artigo 6º, e parágrafo 5º do artigo 56, não foram infringidos, uma vez que fazem referências expressas serem parâmetro e obrigações utilizadas nos casos específicos de obras e serviços de engenharia, contratos de natureza completamente diversa dos de suprimento logístico integrado, tratados no âmbito da FAB.

9.5 Finalmente, o recorrente alega que o cumprimento da deliberação do Tribunal poderia ser inviável. Devido a impossibilidades materiais, não existiria a obrigação de que toda contratação de suporte logístico integrado fosse antecedida pela apresentação de uma planilha de custos unitários. Seria viável dispensar essa exigência nos casos em que se demonstrasse inviabilidade ou desnecessidade de detalhar os custos para avaliar a praticabilidade dos preços estabelecidos, desde que tal decisão seja devidamente fundamentada nos registros do processo.

9.6 Pondera o recorrente que o próprio TCU possui jurisprudência a esse respeito. O TCU concede que, às vezes é possível que a norma do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 não seja minuciosamente atendida pela Administração. Portanto, não haveria de se falar em afronta aos artigos apontados no que se refere ao orçamento detalhado, mais especificamente quanto ao dever da composição de todos os custos unitários expressos em planilhas.

Análise

9.7 Ao contrário do sugerido pelo recorrente, a equipe de auditoria examinou cada um dos contratos da amostra (peça 211). A robustez alegada pelo recorrente não exime os contratos de possibilitarem a avaliação da razoabilidade do preço contratado. Tanto é assim que a equipe

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

de auditoria trouxe várias situações (não contestadas pelo recorrente) nas quais ocorrem dificuldades de avaliação do preço contratado.

9.8 O recorrente entende que a disposição legal apontada pelo TCU na ciência aos diversos contratos condiciona o processo licitatório à existência de orçamento detalhado em planilhas, contendo a composição de todos os custos unitários, para o caso de obras e prestação de serviços.

9.9 Acerca da aplicação da nova lei de regência das licitações e contratos administrativos, não fora infringida a alínea f, do inciso XXV do artigo 6º, e parágrafo 5º do artigo 56, uma vez que fazem referências expressas serem parâmetro e obrigações utilizadas nos casos específicos de obras e serviços de engenharia, contratos de natureza completamente diversa dos de suprimento logístico integrado, tratados no âmbito da FAB.

9.10 Finalmente, o recorrente traz à colação Parecer da CGU/AGU, de onde se retirou o excerto abaixo destacado (peça 250, p. 29), que levou o recorrente à conclusão de que, 'devido a impossibilidades materiais, não existe a obrigação de que toda contratação de suporte logístico integrado (SLI) seja antecedida pela apresentação de uma planilha de custos unitários '.

(...)

2.9 Estimativa de preços e preços referenciais:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

(...)

9.11 Finalmente, o recorrente traz outro parecer da CGU, de onde se retira que 'concluem pela legalidade da precificação apresentada, sendo clara a razoabilidade dos preços contratados '. (peça 250, p. 30).

9.12 Feito o breve resumo do que trouxe o recorrente, a conclusão deste apanhado jamais poderá caminhar no sentido de que possa haver a impossibilidade da avaliação da razoabilidade do preço contratado em uma licitação. Simplesmente porque esse é um princípio das aquisições públicas, seja por esta ou por aquela lei, devendo ser respeitado ainda por pareceres que examinem casos concretos.

9.13 O recorrente deve entender, também, a natureza de uma ciência emanada pelo Tribunal aos gestores sob sua jurisdição. A ciência não é uma determinação, mas um caminho que o Tribunal aponta que deve ser seguido. É evidente que a casuística é imensa. Apenas no caso concreto se pode aferir o grau de aderência da situação fática ao que foi cientificado ao gestor.

9.14 Nesse caso, juntando as diversas situações encontradas pela equipe de auditoria; a necessidade de se poder avaliar uma aquisição pública; e o fato de se tratar de uma ciência, não de uma determinação, não tem razão o recorrente em sua pretensão de tornar insubsistente a ciência feita pelo TCU em relação aos itens 9.3.1.2, 9.3.2.1, 9.3.3.1, 9.3.4.1, 9.3.5.1, 9.3.6.1 do acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) A determinação combatida, item 9.1.1 em relação ao contrato 013/GALPAMASP/2018, consistia na elaboração de um plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos consignados no relatório preliminar da auditoria, mas que serviriam para qualquer contrato futuro, não apenas àquele que, na ocasião, tinha prazo prestes a vencer. Ante o exposto, não merece guarida a pretensão do recorrente;

b) O recorrente apresentou duas contestações em relação ao item 9.1.2, acerca do contrato 131/CAE-CELOG/2019, do acórdão recorrido. Em nenhuma delas, todavia, conseguiu comprovar que o comando fosse desarrazoado ou trazer argumentos que fizessem mudar a determinação questionada;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

c) Embora insuficiente para mudar a determinação do TCU em relação aos itens 9.1.4.1.1, 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4 E 9.1.4.2.1, entende-se o ponto de vista exposto no argumento do recorrente. Compreende-se, de igual forma, que a expertise do Comaer na gestão de contratos tão avançados levem àquele comando a ser capaz de propor soluções que seriam aceitas pelo TCU. Desse modo, deve o recorrente, se de fato lhe interessar, buscar outras formas de interlocução com o TCU que não o da estreita porta recursal para que sua ideia possa vir a ser mais bem discutida, inclusive em termos de abrangência.

d) Sobre a ciência contida nos itens 9.3.1.1, 9.3.2.2, 9.3.3.2, 9.3.4.2, 9.3.5.2, não há como o recorrente refutar que a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários seria uma infração ao art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, pois impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado, adotando-se como parâmetros as Leis 4.320/64 e 8.666/1993 e o Acórdão 1727/2021-TCU-Plenário;

e) Finalmente, juntando as diversas situações encontradas pela equipe de auditoria; a necessidade de se poder avaliar uma aquisição pública; e o fato de se tratar de uma ciência, não de uma determinação, não tem razão o recorrente em sua pretensão de tornar insubsistente a ciência feita pelo TCU em relação aos itens 9.3.1.2, 9.3.2.1, 9.3.3.1, 9.3.4.1, 9.3.5.1, 9.3.6.1 do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, quanto ao mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao Comando da Aeronáutica. ao Ministério da Defesa; à Procuradoria-Geral da Justiça Militar; às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484880.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame[1] interposto pelo Comando da Aeronáutica em 17/8/2023 contra o Acórdão 1555/2023-Plenário, de relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, apreciado na sessão plenária de 26/7/2023, relacionado a auditoria realizada para avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

2. Transcrevo, a seguir, excerto da deliberação recorrida:

> "VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Comando da Aeronáutica (Comaer) com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares,
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. determinar ao Comando da Aeronáutica (...) que:
>
> 9.1.1. em relação ao Contrato 013/GAL-PAMASP/2018 (H-XBR), elabore, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos consignados nos tópicos III.1.1.1 e III.2.1.1 do relatório preliminar da auditoria à peça 187;
>
> 9.1.2. em relação ao Contrato 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390), elabore, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, contendo prazos e responsáveis, com medidas que possam mitigar os riscos decorrentes da não efetivação da quantidade de aeronaves contratadas e do esforço aéreo a elas associado, e da inclusão de itens de despesas potencialmente indevidas no BDI contratual, como despesas com vendas e marketing;
>
> 9.1.3. em relação ao Contrato 009/CABW/2018 (C-130), no prazo de 60 (sessenta) dias, faça constar do processo de pagamento documentos comprobatórios relativos à mensuração do tempo para a execução de cada uma das grandes inspeções Isocronal e PDM do plano de manutenção estabelecido pela USAF, devidamente comprovado com documentos da empresa, referentes, preferencialmente, à última inspeção da aeronave, incluindo o deslocamento da aeronave como previsto no subitem 21.2.4.1 do PB. Nº 001/SDFC/2018 BSC;
>
> 9.1.4. com fundamento no art. 23, § 4º, c/c o art. 72, inciso VII, ambos da Lei 14.133/2021, art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2018, e Acórdão 3032/2015-TCU-Plenário, no prazo de 180 dias:
>
> 9.1.4.1. regulamente critérios padronizados para a inserção nos futuros contratos de suporte logísticos das seguintes previsões:
>
> 9.1.4.1.1. de a futura contratada ser exigida a apresentar em sua proposta detalhamento exaustivo (full breakdown) dos custos dos serviços e demonstração de sua aceitabilidade frente a parâmetros de mercado;
>
> 9.1.4.1.2. de a contratação ser baseada em projeto básico completo e atualizado que contemplem adequada quantificação e orçamento detalhado dos serviços levando em conta as soluções mais usuais e eficientes de mercado;
>
> 9.1.4.1.3. de matriz de riscos que caracterize e defina de maneira objetiva o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mediante a listagem de eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio e previsão de eventual necessidade ou não de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei 14.133/2021;
>
> 9.1.4.1.4. de a contratante ter acesso aos registros da contratada de custos e precificação do contrato, com o propósito de avaliar sua precisão, completude e atualidade;

[1] Peça 250.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484882.

9.1.4.1.5. de, no caso dos contratos baseados em performance, o termo firmado possuir descrição pormenorizada dos indicadores de nível de serviço a ser atendido pelo contratado;

9.1.4.2. edite norma(s) com orientações, diretrizes, critérios e procedimentos a serem observados para a realização das seguintes atividades:

9.1.4.2.1. verificação exaustiva dos custos constantes da proposta da futura contratada na etapa pré-contratual;

9.1.4.2.2. negociação dos valores da proposta com a futura contratada em face de possíveis valores destoantes dos parâmetros de mercado, em caso de contratação direta sem licitação;

9.1.4.2.3. elaboração de relatórios e demais produtos gerados como resultado das análises realizadas para aferir a razoabilidade do preço a ser contratado e para avaliar a precisão, completude e atualidade dos preços praticados;

9.1.4.2.4. documentação obrigatória, a constar nos processos de pagamento, de todos os procedimentos realizados para a aceitação provisória e definitiva de todas as etapas contratuais, de forma a conferir auditabilidade ao processo e de possibilitar a um verificador independente chegar às mesmas conclusões a que chegaram os fiscais de contrato e membros de comissão de recebimento;

9.1.4.2.5. institua formulários padronizados, de utilização obrigatória, para submissão dos custos de propostas comerciais; e

9.1.5. estabeleça mecanismos que garantam a efetiva execução dos controles contidos em cláusulas contratuais que visem a assegurar a regular gestão dos contratos de suporte logísticos;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.2.1. ao Comando da Aeronáutica que, com fundamento na IN MPOG 5/2017, IN MP/CGU 01/2016 e Decreto 9.203/2017:

9.2.1.1. elabore plano de gerenciamento de riscos compatível com a relevância, materialidade e criticidade dos contratos de suporte logístico, em especial para os Contratos 013/GAL-PAMASP/2018 (H-XBR), 008/CABE-CELOG/2018 (AM-X); 009/CABW /2018 (C-130); 004/DCTA-COPAC/2014 (FX-2); 131/CAE-CELOG/2019 (KC 390); e 004/GA L-PAMASP/2018 (F -5), que contemplem medidas preventivas, proporcionando uma gestão de risco eficaz para subsidiar as tomadas de decisões de forma sistemática, estruturada e oportuna;

9.2.1.2. supervisione o mapeamento e a avaliação dos riscos chaves que possam comprometer a prestação dos serviços das contratações referenciadas no item anterior;

9.2.1.3. implemente lista de verificação, ou controle similar, de forma a sistematizar os aceites provisórios e definitivos do objeto contratado, evitando recebimento e pagamento por serviços e materiais parcialmente entregues ou não entregues, ou ainda entregue em desconformidade com o contrato, acostando os referidos controles aos processos de pagamentos;

9.2.1.4. adote, no âmbito de sua conveniência e oportunidade, as medidas de controles apontadas nas matrizes de riscos das contratações de suporte logístico em anexo (peça 185 e 186); e

9.2.1.5. inclua nos planos anuais de auditoria do Centro de Controle Interno da Aeronáutica a realização periódica de fiscalizações para avaliar a razoabilidade dos preços de contratos de suporte logístico para aeronaves da FAB, especialmente para as que são objeto de desenvolvimento, bem como para aferir sua compatibilidade com os custos efetivamente incorridos pelas contratadas, sem prejuízo de verificar também a efetiva aplicação de controles contratuais que visem assegurar sua economicidade;

9.3. dar ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.3.1. em relação ao Contrato 013/GAL PAMASP/2018 (H-XBR):

9.3.1.1. a realização de pagamentos no âmbito do Contrato 013/GAL/PAMASP/2018 com base no custo estimado, e não efetivo, da hora de voo, não suportados em descrição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484882.

detalhada quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, desacompanhados de garantias adicionais, infringiram o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a" e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021 e poderá ocasionar superfaturamentos, caso o esforço aéreo efetivo ao final da vigência do contrato for inferior ao contratado; e

9.3.1.2. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado;

9.3.2. em relação ao Contrato 008/CABE-CELOG/2018 (AM-X):

9.3.2.1. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado; e

9.3.2.2. a realização de pagamentos no âmbito do contrato com base no custo estimado, e não efetivo, da hora de voo, não suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, desacompanhados de garantias adicionais, infringiram o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a" e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021 e poderá ocasionar superfaturamentos, caso o esforço aéreo efetivo ao final da vigência do contrato for inferior ao contratado;

9.3.3. em relação ao Contrato 004/GAL-PAMASP/2018 (F-5):

9.3.3.1. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários e com preços unitários superiores aos constantes do orçamento-base da licitação infringiu os art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado; e

9.3.3.2. a realização de pagamentos no âmbito do contrato com base no custo estimado, e não efetivo, da hora de voo, não suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, desacompanhados de garantias adicionais, infringiram o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a" e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021 e poderá ocasionar superfaturamentos, caso o esforço aéreo efetivo ao final da vigência do contrato for inferior ao contratado;

9.3.4. em relação ao Contrato 009/CABW/2018 (C-130):

9.3.4.1. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado;

9.3.4.2. a realização de pagamentos no âmbito do contrato com base no custo estimado, e não efetivo, da hora de voo, não suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, desacompanhados de garantias adicionais, infringiram o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a" e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021 e poderá ocasionar superfaturamentos, caso o esforço aéreo efetivo ao final da vigência do contrato for inferior ao contratado;

9.3.5. em relação ao Contrato 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390):

9.3.5.1. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484882.

9.3.5.2. a realização de pagamentos no âmbito do contrato não suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados na manutenção das aeronaves, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, desacompanhados de garantias adicionais, violou o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a" e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021;

9.3.6. em relação ao Contrato 04/DCTA-COPAC/2014 (FX-2):

9.3.6.1. a aceitação da proposta de preço da contratada não suportada em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários infringiu os arts. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, da Lei 8.666/1993, e arts. 6º, inciso XXV, alínea "f", e 56, § 5º, ambos da Lei 14.133/2021, e impossibilitou a avaliação da razoabilidade do preço contratado; e

9.3.6.2. a previsão de realização de pagamentos em parcelas fixas periódicas no âmbito do contrato com base em custo estimado, e não efetivo, da hora de voo, não suportados em descrição quantitativa e qualitativa dos materiais e da mão de obra efetivamente utilizados no suporte à aeronave, acompanhada de seus valores e dos documentos comprobatórios, como notas fiscais dos materiais adquiridos e instalados, infringe o art. 6º, inciso, LVII, alínea "a", e art. 145 ambos da Lei 14.133/2021, só não se recomendando, no presente caso, medidas tendentes à alteração contratual em razão da imprevisibilidade de ser atingida possível solução estratégica e economicamente desvantajosa para a União em comparação com a atual avença, mas sendo procedimento que não deve ser repetido em futuras contratações;

9.3.6.3. as cláusulas contratuais 12.5 a 12.7 (peça 182, p. 30), que preveem compensação de horas de voo não utilizadas em futuros contratos de suporte logístico atinentes à aeronave Gripen, devem ser utilizadas e aplicadas, caso seja verificado, ao final do contrato, que o esforço aéreo realizado foi inferior ao pactuado;"

3. O recurso, interposto em 17/8/2023, foi conhecido pelo então relator, ministro Aroldo Cedraz, em 1/9/2023[2]. Em análise de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar provimento ao pedido de reexame[3].

II

4. Inicialmente, o lapso temporal decorrido entre a realização da auditoria[4] (concluída em março de 2022), a prolação do acórdão recorrido (julho de 2023), a interposição do presente recurso (2023) e a sua apreciação nesta sessão é superior a três anos. Isso compromete a utilidade do exame de mérito, pois o contexto fático das determinações expedidas no acórdão recorrido pode e parece ter mudado substancialmente.

5. O recorrente informa o fim da vigência de contratos e a implementação de medidas relacionadas às impropriedades identificadas pela equipe de auditoria, em 2022.

6. Todavia, tais providências não foram avaliadas pela AudRecursos, de modo que não é possível aferir, com o rigor que o caso requer, se as circunstâncias que fundamentaram a decisão recorrida persistem.

7. Nessas condições, a apreciação do mérito deste pedido de reexame revela-se prejudicada, por perda de sua utilidade prática, ante a inexistência de informações e elementos atualizados para a adequada e contextualizada reapreciação da matéria.

8. Esse quadro fático exige reavaliar a própria higidez do acórdão recorrido. Isso porque a impossibilidade de verificação da persistência das condições de campo que lhe deu suporte, aliada à existência de providências administrativas subsequentes não examinadas, compromete os fundamentos da deliberação originária.

---

[2] Peça 258.

[3] Peça 320.

[4] Peça 211.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484882.

9. Veja-se que em despacho de 1/9/2023, o então relator ministro Aroldo Cedraz, em virtude do conhecimento do presente pedido de reexame, suspendeu o efeito dos itens 9.3, 9.3.1.2, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.3, 9.3.3.1, 9.3.4.1, 9.3.5.1 e 9.3.6.1 do Acórdão 1555/2023-Plenário[5].

10. Posteriormente, em despacho de 22/3/2024, em resposta a agravo interposto pelo Comaer solicitando a extensão do efeito suspensivo aos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4.1.1, 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4, 9.1.4.2.1, 9.3.1.1, 9.3.2.2, 9.3.3.2, 9.3.4.2 e 9.3.5.2 do acórdão recorrido, manifestou-se aquele relator pelo conhecimento do agravo e extensão do efeito suspensivo àqueles itens[6]:

> "10. Assim, ante a existência de sucumbência, entendo que os efeitos suspensivos atribuídos no Despacho de Peça 258, devem ser estendidos aos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4.1.1, 9.1.4.1.2, 9.1.4.1.4, 9.1.4.2.1, 9.3.1.1, 9.3.2.2, 9.3.3.2, 9.3.4.2 e 9.3.5.2 do Acórdão 1.555/2023-TCU-Plenário)."

11. Encontram-se suspensos, portanto, desde março de 2023, os efeitos dos itens 9.3; 9.3.1.2; 9.3.2; 9.3.2.1; 9.3.3; 9.3.3.1; 9.3.4.1; 9.3.5.1; 9.3.6.1; 9.1.1; 9.1.2; 9.1.4.1.1; 9.1.4.1.2; 9.1.4.1.4; 9.1.4.2.1; 9.3.1.1; 9.3.2.2; 9.3.3.2; 9.3.4.2; e 9.3.5.2 do acórdão 1555/2023-Plenário.

12. Assim, com fundamento nos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da utilidade do controle externo, bem como do poder-dever de autotutela, não é adequado manter decisão cujos pressupostos fáticos podem ter sido alterados sem a devida reavaliação pela unidade especializada e que me levaram a concluir pelo prejuízo a apreciação do mérito deste pedido de reexame, no caso a impossibilidade de verificação da persistência do condições de campo que lhe deu suporte, aliada à existência de providências administrativas subsequentes não examinadas.

13. Dessa forma, é cabível, excepcionalmente, declarar a insubsistência dos itens do acórdão recorrido para os quais foi concedido efeito suspensivo, para evitar a produção de efeitos por deliberação dissociada de contexto atualizado, facultando à Segecex que reavalie a necessidade de reapreciação da matéria em novo processo, com base em fiscalização atualizada, de acordo com o seu planejamento e capacidade operacional.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de julho de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

[5] Peça 258.

[6] Peça 298.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80484882.

ACÓRDÃO Nº 1967/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.452/2019-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.
3.2. Recorrente: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.
4. Órgão: Comando da Aeronáutica.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão 1553/2023-Plenário,

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

9.1. considerar prejudicada a apreciação do mérito do presente pedido de reexame, em razão do longo decurso de tempo entre a decisão recorrida e sua apreciação;

9.2. tornar, de ofício, insubsistente os itens 9.3; 9.3.1.2; 9.3.2; 9.3.2.1; 9.3.3; 9.3.3.1; 9.3.4.1; 9.3.5.1; 9.3.6.1; 9.1.1; 9.1.2; 9.1.4.1.1; 9.1.4.1.2; 9.1.4.1.4; 9.1.4.2.1; 9.3.1.1; 9.3.2.2; 9.3.3.2; 9.3.4.2; e 9.3.5.2 do acórdão 1555/2023-Plenário;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Comando da Aeronáutica, informando-lhe que a íntegra desta deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 28/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1967-28/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 80484885.

TC 030.452/2019-8

Tipo: Pedido de Reexame (em Relatório de Auditoria)

Unidade jurisdicionada: Comando da Aeronáutica

Relator: Ministro Odair Cunha

PROPOSTA DE CORREÇÃO DE INEXATIDÃO MATERIAL

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada no Comando da Aeronáutica (Comaer) com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

2. Por meio do Acórdão 1555/2023 – Plenário (peça 230), este Tribunal, entre outras medidas:

a) expediu determinações ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, conforme subitens do item 9.1 da deliberação;

b) expediu recomendações, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, conforme subitens do item 9.2 da deliberação;

c) expediu ciência ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, conforme subitens do item 9.3 da deliberação.

3. Posteriormente, mediante o Acórdão 1967/2026 – Plenário (peça 324), o Tribunal considerou prejudicada a apreciação do mérito do pedido de reexame, em razão do longo decurso de tempo entre a decisão recorrida e sua apreciação, assim como tornou, de ofício, insubsistentes os itens 9.3; 9.3.1.2; 9.3.2; 9.3.2.1; 9.3.3; 9.3.3.1; 9.3.4.1; 9.3.5.1; 9.3.6.1; 9.1.1; 9.1.2; 9.1.4.1.1; 9.1.4.1.2; 9.1.4.1.4; 9.1.4.2.1; 9.3.1.1; 9.3.2.2; 9.3.3.2; 9.3.4.2; e 9.3.5.2 do Acórdão 1555/2023-Plenário.

4. Analisados os termos das deliberações supracitadas, verificou-se a ocorrência de **inexatidão material no item 9 do Acórdão 1967/2026 – Plenário** (peça 324). No caso, constou que a decisão recorrida era o Acórdão 1553/2023-Plenário, quando o correto seria o Acórdão 1555/2023 – Plenário.

5. Diante do exposto, e com fulcro na Súmula TCU n° 145, submetem-se os autos à consideração superior, propondo seu encaminhamento ao Gabinete do Relator, Exmº Senhor Ministro Odair Cunha, ouvido previamente o Ministério Público junto ao TCU**,** com vistas a se promover o apostilamento do item 9 do Acórdão 1967/2026 – Plenário, Sessão de 22/7/2026, Ata nº 28/2026, com a seguinte proposta de alteração:

Onde se lê: "VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão **1553/2023-Plenário** (...)".

Leia-se: ""VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão **1555/2023-Plenário** (...)".

Brasília, em 29 de julho de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Breno Dias Oliveira
Mat. 12881-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80778694.

ACÓRDÃO Nº 2585/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o relatório de auditoria realizada no Comando da Aeronáutica com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

Considerando a constatação de erro material na deliberação que apreciou o pedido de reexame interposto pelo Comando da Aeronáutica contra o acórdão 1555/2023-Plenário (relator: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos e do Ministério Público de Contas, que se manifestaram pela retificação do acórdão 1967/2026-Plenário (relator: ministro Odair Cunha), de modo a nele fazer constar a correta indicação da deliberação inicialmente proferida neste processo.

Considerando o disposto no art. 143, V, "d", do Regimento Interno, combinado com o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante deste Tribunal, bem como o fato de não se tratar de processo ou matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o acórdão 1967/2026-Plenário (prolatado na sessão de 22/7/2026, Ata 28/2026), de modo que, onde se lê: "VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão 1553/2023-Plenário (...)", leia-se: "VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão 1555/2023-Plenário (...)", mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos no processo.

1. Processo TC-030.452/2019-8 (PEDIDO DE REEXAME EM RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Recorrente: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

1.2. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

1.3. Órgão: Comando da Aeronáutica.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:
Ata n° 37/2026 – Plenário
Data: 23/9/2026 – Ordinária
Relator: Ministro ODAIR CUNHA

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125817.

Presidente: Ministro VITAL DO RÊGO
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 23 de setembro de 2026.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81125817.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81173534.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.968/2026-GABPRES

Processo: 030.452/2019-8

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 01/10/2026

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.