GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 029.525/2022-5
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Prefeitura de Aeronáutica do Galeão.
Recorrente: Marcos Mauro Brito da Costa (612.440.076-68).
Representação legal: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Marcos Mauro Brito da Costa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMANDO DA AERONÁUTICA. PREFEITURA DE AERONÁUTICA DO GALEÃO. CONTRATO DE REFORMA DE IMÓVEIS. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS E/OU EXECUTADOS A MENOR. INADEQUAÇÃO DA METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO SUPOSTO DANO. PAGAMENTOS POR QUÍMICA CONTRATUAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES DE OUTROS. MULTA DO ART. 58 DA LEI 8.443/1992. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. REJEIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS RECURSAIS COMPROVAM OFENSA AO CONTRADITÓRIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. MODIFICAÇÃO DO JULGADO. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVA. SUPRESSÃO DA MULTA. EXTENSÃO DOS EFEITOS A OUTRO RESPONSÁVEL (ART. 161 RITCU).

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), juntada aos autos à peça 313, com a qual se manifestaram de acordo o escalão dirigente da unidade (peças 314 e 315) e o Ministério Público que atua junto a este Tribunal (MPTCU), parecer à peça 316.

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Mauro Brito da Costa (peça 293) contra o Acórdão 1.550-2ª Câmara (peça 251) – retificado materialmente pelo Acórdão 2.927/2025-2ª Câmara (peça 258) –, da relatoria do ministro Jorge Oliveira.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> *ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso II; III, 'b';18; e 23, inciso II; 58, incisos I e II; da Lei 8.443/1992 c/c os art. 214, inciso II, do Regimento Interno, em: [redação dada pelo Acórdão 2.927/2025-2ª Câmara]*
>
> *9.1. considerar revel a empresa Gusfa Serviços de Instalações Elétricas e Hidráulicas Ltda.;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

9.2. julgar regulares com ressalvas as contas Camila Albuquerque de Barros, Júlio Fonseca da Costa, Willian Chaves Menezes, Sidnei de Oliveira e Alexander Bastos de Pina, dando-lhes quitação;

9.3. julgar irregulares as contas de Marcos Mauro Brito da Costa e Nilton dos Santos Jesus, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.4. fixar o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à Prefeitura de Aeronáutica do Galeão, à Secretaria de Economia e Finanças (SEFA), do Comando da Aeronáutica, e à Procuradoria Geral da Justiça Militar.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Prefeitura de Aeronáutica do Galeão (PAGL), unidade do Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa, com o objetivo de apurar indícios de pagamentos efetuados por serviços não prestados ou prestados de forma irregular em reformas de imóveis sob sua administração, entre os anos de 2014 e 2017. O processo é resultado do desmembramento do TC 029.092/2020-5, concentrando-se no exame do Contrato 018/PAGL/2012, firmado com a empresa Gusfa Serviços de Instalações Elétricas e Hidráulicas Ltda.

2.1. A fiscalização conduzida pelo Comando da Aeronáutica constatou: a) a execução de serviços em locais distintos dos originalmente contratados; b) pagamentos efetuados sem a comprovação da realização dos serviços contratados; e c) ausência de documentação comprobatória de despesas realizadas (peças 34-41).

2.2. Diante dessas constatações, a TCE foi instaurada em 28/3/2019. O relatório do tomador de contas concluiu que o dano ao erário decorrente das irregularidades identificadas totalizaria R$ 181.956,33.

2.3. Marcos Mauro Brito da Costa foi responsabilizado na condição de ordenador de despesas e prefeito da Aeronáutica do Galeão, e foi citado pela seguinte irregularidade: 'inexecução parcial com aproveitamento da parte executada no bojo do Contrato 018/PAGL/2012, referente a obras de reforma em imóveis administrados pela Prefeitura de Aeronáutica do Galeão', sendo-lhe atribuída a seguinte conduta: 'realizar pagamento relativo a parcela do objeto do contrato em questão maior que a efetivamente executada' (peça 60, c/c peça 47, p. 13).

2.4. A unidade técnica propôs a rejeição das alegações de defesa, a imputação de débito e a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

2.5. O MPTCU divergiu, por entender que os elementos dos autos não sustentam a existência de débito, razão pela qual propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

2.6. O relator a quo, embora concordando com o MPCTU, identificou a ocorrência de 'pagamento por química', 'no qual os recursos destinados a uma determinada obra são desviados para cobrir despesas de outro serviço não licitado e não formalmente autorizado' (voto, peça 252, p. 3, item 20).

2.7. Assim, as contas de Marcos Mauro Brito da Costa (ora recorrente) e Nilton dos Santos Jesus foram julgadas irregulares e foi aplicada a eles a multa prevista no artigo 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, na forma do acórdão recorrido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

2.8. Marcos Mauro Brito da Costa opôs embargos de declaração (peça 261), os quais foram rejeitados mediante o Acórdão 6.425/2025-2ª Câmara (peça 288).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade à peça 295 e despacho à peça 297.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) se ocorreu a prescrição (item 5);

b) se houve violação ao princípio do contraditório (item 6);

c) se houve individualização da conduta e correta qualificação jurídica do recorrente (item 7);

d) se restam comprovados obstáculos ou dificuldades que condicionaram a atuação do recorrente (item 8);

e) se resta comprovada a ausência de má-fé (item 9).

5. Prescrição

5.1. O recorrente alega que:

a) de acordo com o artigo 1º, caput, da Lei 9.874/1999, o instituto jurídico da prescrição estaria consumado após o transcurso do prazo de cinco anos, contados a partir da data da ocorrência dos fatos; (peça 293, p. 24)

b) a data que deve ser considerada como marco inicial, para fim da contagem de prescrição da pretensão punitiva, é a da ocorrência dos fatos, qual seja, 22/12/2016; (peça 293, p. 25)

c) o entendimento do STF é no sentido de que não se pode considerar interrompida a prescrição, pela prática de atos pela Administração Pública, quando sobre estes o suposto responsável não tem ciência, ou seja, não pode exercer o seu direito à ampla defesa e o contraditório, que foi o que ocorreu quanto à 'química contratual'; (peça 293, p. 25)

d) de acordo com a jurisprudência do STF (MS 37.751-DF, Relator: Nunes Marques, julg. 21/7/2021), os atos praticados pela Administração Pública antes da ciência do suposto responsável não interrompem a prescrição; (peça 293, p. 26)

e) no caso vertente, o recorrente não teve a efetiva possibilidade de exercer seu direito à ampla defesa e ao contraditório quanto à 'química contratual'; (peça 293, p. 28)

f) assim, consumou-se a prescrição quinquenal da pretensão punitiva, por terem transcorridos quase dez anos da data da ocorrência dos fatos, 22/12/2016, até a presente data, devendo as contas serem julgadas iliquidáveis. (peça 293, p. 28)

<u>Análise</u>

5.2. No tocante à prescrição, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 253, p. 3-4):

> *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).*
>
> *Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*
>
> *O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 22/6/2017, data em que a Administração tomou conhecimento dos fatos (art. 4°, inciso IV; peças 9-11).

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
	22/6/2017	*Inquérito Policial Militar (peça 34)*	*Art. 4° inc. I*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*27/4/20018*	*Auditoria Especial (peças 36-41)*	*Art. 5° inc. II*	*1º Ato interruptivo da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição intercorrente.*
2	*30/9/2019*	*Relatórios e pareceres de fiscalização das obras (peças 19-33)*	*Art. 5° inc. II*	*Interrompe ambas as prescrições*
3	*8/1/2020*	*Relatório de TCE 01/2020 (peças 42-46)*	*Art. 5° inc. II*	*Interrompe ambas as prescrições*
4	*7/11/2022*	*Despacho do Relator (peça 3)*	*Art. 5° inc. II*	*Interrompe ambas as prescrições*
5	*27/2/2024*	*Citação dos responsáveis (peças 57-72)*	*Art. 5° inc. II*	*Interrompe ambas as prescrições*

Analisando-se, a partir do termo inicial da contagem do prazo prescricional, a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre os referidos eventos processuais interruptivos capaz de caracterizar a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco o de 3 (três) anos, capaz de indicar a ocorrência da prescrição intercorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

5.3. Essa análise foi ratificada pelo relator a quo: 'Como corretamente apontado, o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 22/6/2017, data em que a administração tomou ciência dos fatos. Desde então, ocorreram eventos processuais interruptivos, como detalhado pela unidade instrutiva, os quais impediram o transcurso do tempo necessário para configurar prescrição ordinária ou intercorrente' (voto, peça 252, p. 2, item 10).

5.4. Nesse passo processual, o recorrente essencialmente alega que o termo inicial para a contagem da prescrição seria 22/12/2016, data da ocorrência dos fatos, para então concluir que o decurso de quase dez anos desde então configuraria a ocorrência da prescrição.

5.5. Contudo, nos termos do artigo 4º, inciso IV, da Resolução-TCU n. 344/2022, que rege a prescrição no âmbito deste Tribunal, 'o prazo de prescrição será contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade', o que se deu 22/6/2017.

5.6. Além disso, o recorrente ignora diversos marcos interruptivos previstos no artigo 5º do mesmo normativo, conforme exposto pela unidade técnica. Ressalte-se não haver razão jurídica para se desconsiderar atos praticados antes da citação do responsável, tal como alegado pelo recorrente, pois se tratam de atos de inequívoca apuração dos fatos, nos termos previstos no art. 2º, inciso II, Lei 9.873/1999, reproduzido no mencionado normativo do TCU.

5.7. Assim, não havendo reparo a fazer na análise da prescrição realizada pela unidade técnica, e não tendo o recorrente infirmado tal análise, deve-se rejeitar a preliminar de prescrição.

6. Prejuízo ao contraditório

6.1. O recorrente alega que:

a) foi citado por supostamente ter realizado pagamento a maior que o efetivamente executado; contudo, embora o dano inicialmente identificado tenha sido afastado, foi apenado com multa por 'química contratual'; (peça 293, p. 5)

b) houve condenação por irregularidade diversa daquela pela qual o gestor foi notificado, razão pela qual opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados, sob o argumento de que, embora a unidade técnica tenha enquadrado de forma genérica as irregularidades como 'pagamento de serviços não realizados e superfaturamento', durante a instrução processual houve detalhamento suficiente das ocorrências; (peça 293, p. 5-6)

c) contudo, 'química contratual' e 'pagamento de serviços não realizados e superfaturamento' não se confundem em sua natureza jurídica; a subsunção de uma conduta à outra revela uma impropriedade técnica que compromete a perfeita delimitação da responsabilidade; (peça 293, p. 6)

d) considerando que o recorrente não foi instado a se defender acerca da 'química contratual', sua condenação com fulcro exclusivo nessa tese é manifestamente indevida, por configurar flagrante ofensa aos princípios basilares do contraditório e da plenitude de defesa; (peça 293, p. 8)

e) não tendo a referida irregularidade sido ventilada ou apontada nem no documento citatório, nem na instrução que integra a notificação, não se poderia argui-la em fase processual ulterior como fundamento condenatório ou elemento para a responsabilização do gestor; (peça 293, p. 8)

f) ao se proferir uma condenação sem que se tenha assegurado previamente a oportunidade para o exercício da ampla defesa sobre o ponto específico, configurou-se uma afronta direta e intransponível ao princípio do devido processo legal; (peça 293, p. 8)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

g) segundo o artigo 15 da Resolução-TCU 360/2023, a comunicação dirigida ao responsável somente cumpre sua função de provocar o contraditório se nela foram especificados com clareza todos os elementos e informações exigíveis pelas normas; (peça 293, p. 9)

h) a inobservância das formalidades essenciais constitui vício intransponível, notadamente quando se trata de garantir a ciência inequívoca do responsável acerca dos motivos que ensejam sua convocação aos autos; (peça 293, p. 14)

i) serviços executados em locais diversos não são necessariamente classificados como 'química contratual'; em nenhum momento a Comissão de TCE ou a unidade técnica utilizou a referida expressão, tampouco esta irregularidade foi apontada na citação do ora recorrente; o fundamento para a instauração da TCE, de acordo com a matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades: pagamento de serviços não realizados e superfaturamento; (peça 293, p. 15)

j) na fase interna, não se aplicariam os princípios da ampla defesa e do contraditório; logo, as provas produzidas nesta etapa não possuiriam valor probante na fase externa, devendo o gestor ser notificado para se defender após a instauração do processo nesse TCU; (peça 293, p. 15)

k) como o recorrente não foi ouvido em audiência por meio de ofício que lhe imputasse, de forma explícita, a irregularidade da 'química contratual', torna-se impossível a aplicação da multa do artigo 58, da Lei 8.443/1992; (peça 293, p. 15)

l) a 'química contratual' não pode ser utilizada como fundamento para a condenação do recorrente, pois sequer houve a oportunidade de contraditá-la; (peça 293, p. 17)

m) a autuação do processo de TCE neste Tribunal foi realizado tendo em vista a constatação de pagamento de serviços não realizados e superfaturamento; mas não 'química contratual'; (peça 293, p. 17)

n) se o recorrente não foi instado expressamente, na notificação ou na instrução da unidade técnica, a justificar a realização de 'química contratual', este não pode ter suas contas julgadas irregulares por esse motivo; (peça 293, p. 18)

o) o afastamento da imputação que motivou a citação do recorrente importa impossibilidade de condenação por qualquer outra irregularidade, já que o gestor somente pôde exercer a sua ampla defesa e o seu contraditório apenas em relação ao débito, e não quanto à eventual 'química contratual'; (peça 293, p. 20)

p) considerando que o recorrente não foi notificado em audiência para apresentar razões de justificativa para esclarecer a eventual realização de 'química contratual', houve uma condenação com fundamento em inovação processual, na qual o TCU utilizou-se de argumentos e irregularidade em relação aos quais o recorrente não pôde exercer sua ampla defesa e seu contraditório; (peça 293, p. 20)

q) segundo o artigo 10 do CPC (aplicável subsidiariamente aos processos deste Tribunal, conforme artigo 298 do Regimento Interno/TCU), 'o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício'; (peça 293, p. 20-21)

r) assim, frente à alteração da fundamentação jurídica pela qual o recorrente estaria sendo responsabilizado, o TCU deveria ter aberto prazo para que o gestor se manifestasse quanto ao novo fundamento; (peça 293, p. 21)

s) mediante o Acórdão 1.601/2014-Plenário, relator Benjamin Zymler, o TCU determinou que o princípio do contraditório deve ser sempre observado quando houver a possibilidade de proferir uma nova decisão desfavorável aos recorrentes. (peça 293, p. 22)

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

6.2. O ofício citatório à peça 60 remete à instrução à peça 47, em que se propôs a citação do ora recorrente pela seguinte irregularidade: 'inexecução parcial com aproveitamento da parte executada no bojo do Contrato 018/PAGL/2012, referente a obras de reforma em imóveis administrados pela Prefeitura de Aeronáutica do Galeão'. Foi-lhe atribuída a seguinte conduta: 'realizar pagamento relativo a parcela do objeto do contrato em questão maior que a efetivamente executada'. O débito, atualizado até 26/2/2024, orçava à R$ 259.924,34. (g.n.)

6.3. A unidade técnica rejeitou as alegações de defesa e propôs a imputação de débito e aplicação de multa (relatório, peça 253, p. 17).

6.4. O MPTCU ressaltou que 'o débito constitui-se principalmente de valores referentes a serviços que não puderam ser aferidos nas visitas in loco'. Isso porque 'os serviços intermediários, a exemplo dos 'demolição de argamassa', 'chapisco aplicado em alvenarias', 'impermeabilização de superfície com revestimento bicomponente semi flexível', 'limpeza de estrutura de ferro ou concreto com jateamento', (...) foram considerados como serviços que não puderam ser aferidos, pois, na maioria das vezes, seria necessária uma ação destrutiva para tanto', de modo que entendeu 'razoável a afirmação do responsável Marcos Mauro Brito da Costa de que seria incoerente considerar como débito os valores referentes aos serviços intermediários, por não ter sido possível atestar visualmente as respectivas execuções físicas nas visitas in loco', porquanto 'os serviços intermediários são necessários para a execução dos serviços finais'. Nesse sentido, o MPTCU entendeu que 'não é possível concluir pela existência da quase integralidade do débito apontado pelo órgão instaurador', já que 'o único débito que restaria nesta TCE seria o referente ao serviço atestado como não executado, no valor de R$ 89,60, de baixíssima materialidade', de modo que 'não deve ser mantido o débito identificado nos autos' (relatório, peça 253, p. 25-26).

6.5. O relator a quo acolheu o entendimento do MPTCU, mas entendeu que, 'ainda que não haja comprovação objetiva de débito, remanesce irregularidade nas condutas descritas nos autos', porquanto 'os serviços contratados com a empresa Gusfa foram executados em locais diversos dos indicados nos documentos de contratação e liquidação', o que 'configura um expediente irregular conhecido como 'pagamento por química', no qual os recursos destinados a uma determinada obra são desviados para cobrir despesas de outro serviço não licitado e não formalmente autorizado'. Desse modo, 'ainda que não haja comprovação de dano ao erário, a prática de 'química' fere os princípios da legalidade e da transparência na execução contratual', concluindo que Marcos Mauro Brito da Costa, ora recorrente, e Nilton dos Santos Jesus, deveriam 'ser responsabilizados pela adoção do expediente irregular de química contratual', merecendo a 'aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992', no valor de R$ 10.000,00 (voto, peça 252, p. 3-4, itens 19-20 e 27).

6.6. Em embargos de declaração, o ora recorrente alegou que 'sua citação se limitou à suposta realização de pagamento em valor superior ao executado, mas a condenação se baseou em motivo diverso, a prática de 'química contratual', sem que tivesse sido previamente notificado para se defender dessa acusação', de modo que teria havido 'inovação processual e violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal' (voto, peça 289, p. 1, item 8).

6.7. Ao rejeitar os embargos, o relator a quo entendeu que, 'embora a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) tenha enquadrado de forma genérica as irregularidades como 'Pagamento de Serviços Não Realizados e Superfaturamento', verifica-se que, ao longo de toda a instrução processual, houve detalhamento suficiente das ocorrências, demonstrando que as falhas iam além dessa classificação'. Entendeu ainda que 'a unidade técnica desdobrou de maneira ampla os problemas identificados na fase interna da TCE, destacando, entre outros, o pagamento por serviços executados em locais diversos daqueles para os quais haviam sido contratados'. Além disso, 'o voto que embasa a decisão recorrida faz referência expressa ao parecer da comissão da TCE, que apontou ser essa uma prática usual na unidade militar', de modo que 'a identificação da chamada 'química contratual' ocorreu ainda na fase interna da TCE, não havendo qualquer inovação processual'. Nesse sentido, entendeu que os embargantes buscavam 'restringir

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

suas condutas aos limites formais do enunciado aplicado pela AudTCE, desconsiderando o conjunto probatório que revela a extensão de suas atuações e a relação funcional que exerceram', sendo que esse conjunto probatório 'foi plenamente submetido ao contraditório dos responsáveis, sem qualquer limitação ao exercício de defesa'. Concluiu que 'as irregularidades descritas, inclusive a prática da 'química contratual', foram examinadas ao longo dos autos e as remanescentes, após a análise das alegações de defesa, reiteradas no voto, (...) permanecendo o acórdão coerente com as provas do processo e com as atribuições desempenhadas pelos agentes responsabilizados' (voto, peça 289, p. 2-3, itens 10-13 e 15).

*

6.8. Não obstante essas considerações, a irregularidade que constou do ofício citatório foi a 'inexecução parcial com aproveitamento da parte executada no bojo do Contrato 018/PAGL/2012, referente a obras de reforma em imóveis administrados pela Prefeitura de Aeronáutica do Galeão', o que não é o mesmo que destinar recursos 'para cobrir despesas de outro serviço não licitado e não formalmente autorizado' ('pagamento por química'), que foi a irregularidade pela qual os responsáveis foram apenados. Nesse sentido, houve violação ao contraditório, que não é afastada pelo fato de a irregularidade imputada aos responsáveis ter sido examinada 'ao longo dos autos'. A questão suscitada nos autos não era a realização de serviços fora dos locais previamente estipulados ('pagamento por química'), mas serviços inicialmente tidos por não executados (inexecução parcial), tanto assim que a alegação acolhida para afastar o débito foi a de que tais serviços supostamente não executados eram pré-condição para a realização de outros, que foram realizados; e a conduta atribuída ao recorrente foi a de 'realizar pagamento relativo a parcela do objeto do contrato em questão maior que a efetivamente executada' – pagamento a maior, e não pagamento por serviço realizado em outro lugar. (g.n.)

6.9. O fato de a 'química contratual' haver sido identificada na fase interna da TCE não afasta a violação ao contraditório. Conforme alegado pelo recorrente, o efetivo contraditório se dá no âmbito deste Tribunal, e não na fase interna da TCE. E é entendimento deste Tribunal que na fase interna de tomada de contas especial 'se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não [havendo] uma relação processual constituída', sendo que 'a garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida' (Acórdão 1605/2022-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes; Acórdão 9091/2021-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas; Acórdão 1078/2020-2ª Câmara, relator: Raimundo Carreiro). (g.n.)

6.10. Ainda que a unidade técnica tenha desdobrado 'de maneira ampla os problemas identificados na fase interna da TCE, destacando, entre outros, o pagamento por serviços executados em locais diversos daqueles para os quais haviam sido contratados', este Tribunal optou por não incluir tal irregularidade na citação, muito embora identificada nos autos.

6.11. A citação do recorrente abrangeu apenas a inexecução contratual e, apesar de o Tribunal ter ciência do 'pagamento por química', optou por não ouvir o recorrente em audiência ou citá-lo em decorrência dela. Não obstante isso, acolhida a alegação e afastado o débito, o Tribunal revigorou a outra irregularidade para com base nela fundamentar a apenação do recorrente, o que viola o princípio do contraditório, porquanto a irregularidade pela qual o recorrente foi apenado não foi objeto de audiência ou citação.

6.12. Nesse sentido, este Tribunal entende que 'configura vício insanável a condenação de responsável por fato diverso daquele que fora o objeto da sua citação, uma vez que representa prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, passível de anulação de ofício em qualquer fase do processo' (Acórdão 2834/2022-1ª Câmara, relator: Benjamin Zymler; Acórdão 8761/2021-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas).

6.13. Ante o exposto, deve-se acolher a alegação para efeito de dar provimento ao recurso e julgar regulares com ressalva as contas do ora recorrente, dando-lhe quitação, na forma proposta pelo MPTCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

6.14. Essa conclusão aproveita a Nilton dos Santos Jesus, também apenado com multa mediante o item 9.3 da decisão recorrida pela mesma irregularidade que motivou a apenação do ora recorrente e que não constava no ofício citatório a ele encaminhado, razão pela qual, nos termos do artigo 161 do Regimento Interno/TCU, ele também deve ter suas contas julgadas regulares com ressalva.

7. Individuação da conduta e qualificação jurídica do recorrente

7.1. O recorrente alega que:

a) o ora recorrente foi citado em solidariedade com outros responsáveis pela mesma irregularidade; ou seja, não houve individualização de cargo, tampouco de irregularidade, conduta e nexo de causalidade; (peça 293, p. 11)

b) a correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita; erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa. (peça 293, p. 11-12)

Análise

7.2. O fato de a citação haver sido solidária com outros responsáveis não implica ausência de individualização da conduta, até porque esta foi devidamente especificada: 'realizar pagamento relativo a parcela do objeto do contrato em questão maior que a efetivamente executada'.

7.3. Tampouco houve qualquer incorreção na qualificação jurídica do ora recorrente. Mas ainda que houvesse, isso não implicaria por si só prejuízo, havendo a necessidade de o recorrente apontar em quê exatamente consistiria tal prejuízo.

7.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

8. Aplicação da Lindb

8.1. O recorrente alega que:

a) no caso concreto, havia (i) um processo de reestruturação do comando da Aeronáutica, com a consequente perda da autonomia administrativa da Prefeitura de Aeronáutica do Galeão – PAGL; (ii) alta e continuada demanda por manutenção predial e insegurança decorrente da existência de comunidades controladas por organizações criminosas, adjacentes às vilas residenciais da PAGL; e (iii) grande quantidade de imóveis sob a administração da PAGL – 1482 próprios nacionais residenciais, cujas edificações datam de 1945; (peça 293, p. 30)

b) o recorrente não tinha ingerência sobre alterações administrativas ocorrendo à época, sendo essa competência do Comandante da Aeronáutica, em Brasília; (peça 293, p. 30)

c) é imperiosa a aplicação dos artigos 20 e 22 da LINDB, uma vez que deve ser consideradas as consequências práticas da decisão pelo gestor, os obstáculos e as dificuldades reais deste e as exigências das políticas públicas a seu cargo; (peça 293, p. 31)

d) não parece condenável a atuação do gestor, que, na persecução do interesse maior da organização militar a que pertence, de boa-fé, decidiu adotar os caminhos que lhes pareciam ser os melhores para a situação concreta que enfrentava; (peça 293, p. 31)

e) assim, não subsiste qualquer conduta ilegal do recorrente que resvale no julgamento irregular de suas contas, com imputação de multa. (peça 293, p. 31-32)

Análise

8.2. Não resta comprovado que as circunstâncias aduzidas pelo recorrente dificultaram ou condicionaram sua atuação, mas ainda que estivessem, elas em princípio não justificariam o 'pagamento por química', isto é, a destinação de recursos 'para cobrir despesas de outro serviço não licitado e não formalmente autorizado', ou pelo menos o recorrente não se desincumbe do ônus de demonstrar de que modo tais circunstâncias teriam determinado esses pagamentos irregulares.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

8.3. Não foi colocada em questão a boa-fé do recorrente, mas apenas a constatação de que teria ele autorizou pagamentos para cobrir despesas relativas a serviços não licitados e não formalmente autorizados.

8.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

9. Inexistência de má-fé

9.1. O recorrente alega que:

a) não houve prática de qualquer ato de má-fé do recorrente; (peça 293, p. 32)

b) é entendimento deste Tribunal que a inexistência de má-fé afasta a pretensão punitiva. (peça 293, p. 32)

Análise

9.2. Ao contrário do alegado, a inexistência de má-fé não afasta a pretensão punitiva por parte deste Tribunal.

9.3. Tampouco foi imputado ao ora recorrente qualquer ato de má-fé, mas tão somente a condutar de autorizar pagamentos para cobrir despesas relativas a serviços não licitados e não formalmente autorizados.

9.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

a) não há reparo a fazer na análise da unidade técnica que concluiu pela inocorrência da prescrição (item 5);

b) houve violação ao contraditório, porquanto a irregularidade que motivou a apenação do recorrente não foi a mesma que constou da sua citação, tendo este Tribunal optado por citá-lo pela irregularidade que acarretaria imputação de débito, mas não por 'pagamento por química', irregularidade passível de apenação com multa (item 6);

c) houve a devida individualização da conduta do ora recorrente e não houve qualquer incorreção na sua qualificação jurídica (item 7);

d) as circunstâncias aduzidas pelo recorrente não justificariam o 'pagamento por química', nem o recorrente não se desincumbe do ônus de demonstrar de que modo tais circunstâncias teriam determinado esses pagamentos irregulares (item 8).

e) não foi imputado ao recorrente atuação com má-fé, nem essa circunstância é necessária para a apenação por este Tribunal (item 9).

10.1. Ante essas conclusões, deve-se dar provimento ao recurso, para efeito de suprimir a ele imposta a Marcos Mauro Brito da Costa e julgar suas contas regulares com ressalva, estendendo tais efeitos a Nilton dos Santos Jesus, nos termos do artigo 161 do Regimento Interno/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para efeito de suprimir a multa imposta a Marcos Mauro Brito da Costa e julgar suas contas regulares com ressalva;

b) estender os efeitos do provimento ao recurso a Nilton dos Santos Jesus, nos termos do artigo 161 do Regimento Interno/TCU, para efeito de suprimir a multa a ele imposta e julgar suas regulares com ressalva;

c) informar os recorrentes, a Prefeitura de Aeronáutica do Galeão, a Secretaria de Economia e Finanças (SEFA), o Comando da Aeronáutica e Procuradoria Geral da Justiça Militar do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882656.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Mauro Brito da Costa, à época dos fatos prefeito da Prefeitura de Aeronáutica do Galeão, contra o Acórdão 1.550/2025-TCU-2ª Câmara, retificado materialmente pelo Acórdão 2.927/2025-2ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, prolatados nos autos da presente Tomada de Contas Especial instaurada para apuração de supostas irregularidades na execução do Contrato 018/PAGL/2012, firmado com a empresa Gusfa Serviços de Instalações Elétricas e Hidráulicas Ltda.

2. A decisão recorrida julgou irregulares as contas do ora recorrente e de Nilton dos Santos Jesus, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00, em razão da prática de "pagamento por química contratual", consistente na destinação de recursos para execução de serviços em locais diversos daqueles originalmente contratados, sem a devida formalização e autorização.

3. Irresignado com o julgamento, Marcos Mauro Brito da Costa interpôs o recurso que ora se aprecia (peça 293), no qual alega, em preliminar, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, bem como a nulidade do julgamento de suas contas pela suposta violação ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que a irregularidade que fundamentou a apenação (química contratual) não teria sido objeto de sua citação, tampouco de audiência específica para apresentação de razões de justificativa. No mérito, alega ausência de individualização de conduta, inexistência de má-fé e necessidade de aplicação dos arts. 20 e 22 da LINDB, em razão das dificuldades concretas enfrentadas na gestão da unidade jurisdicionada.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em exame acostado às peças 313-315, propõe o conhecimento do recurso e, no mérito, seu provimento, para suprimir a multa imposta ao recorrente e julgar suas contas regulares com ressalva, estendendo os efeitos da decisão a Nilton dos Santos Jesus.

5. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer convergente (peça 316), manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto.

6. Feito o breve histórico, passo a decidir.

7. Em primeiro lugar, ratifico o juízo de admissibilidade do recurso, nos termos do despacho de peça 297, de minha lavra, que reconheceu o preenchimento dos requisitos legais previstos nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido.

8. O recorrente sustenta a ocorrência de prescrição quinquenal, argumentando que o termo inicial para contagem do prazo seria a data dos fatos (22/12/2016), e que atos praticados pela Administração antes de sua ciência não teriam o condão de interromper o prazo prescricional.

9. A instrução da AudRecursos, corroborada pelo parecer do MPTCU, demonstra que não assiste razão ao recorrente. Conforme assentado no relatório antecedente, o termo inicial da prescrição, nos termos do art. 4º, IV, da Resolução-TCU 344/2022, é a data do conhecimento da irregularidade pela Administração, fixada em 22/6/2017. Desde então, diversos atos interruptivos se sucederam (auditoria especial, relatórios de fiscalização, relatório de TCE, despachos e citações), não tendo transcorrido lapso superior a cinco anos entre eles, tampouco três anos sem impulso processual, a afastar a prescrição ordinária ou intercorrente.

10. Ademais, a jurisprudência consolidada do STF e deste Tribunal é no sentido de que atos inequívocos de apuração do fato, ainda que anteriores à citação do responsável, interrompem o prazo prescricional (MS 35.430-AgR, MS 36.905-AgR, Acórdão 2219/2023-TCU-2ª Câmara). Assim, rejeito a preliminar de prescrição.

11. O ponto central do recurso reside na alegação de que a apenação do recorrente por "química contratual" violou o contraditório, pois tal irregularidade não foi objeto de sua citação ou de audiência específica para apresentação de razões de justificativa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882658.

12. A instrução da AudRecursos, acompanhada pelo MPTCU, é precisa ao demonstrar que o ofício citatório dirigido ao recorrente se limitou a imputar-lhe a conduta de "realizar pagamento relativo a parcela do objeto do contrato em questão maior que a efetivamente executada", ou seja, inexecução parcial do objeto, com possível pagamento a maior. Não houve menção expressa à prática de "química contratual", consistente na destinação de recursos para execução de serviços em locais diversos dos originalmente contratados, sem a devida formalização.

13. Ainda que a unidade técnica tenha identificado, ao longo da instrução, a ocorrência de pagamentos por serviços executados em locais diversos, tal irregularidade não foi objeto de citação ou audiência específica, tampouco de detalhamento na matriz de responsabilização ou na instrução que acompanhou a notificação do responsável.

14. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que "configura vício insanável a condenação de responsável por fato diverso daquele que fora o objeto da sua citação, uma vez que representa prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, passível de anulação de ofício em qualquer fase do processo" (Acórdão 2834/2022-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, e Acórdão 8761/2021-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas).

15. No caso, o afastamento do débito inicialmente imputado ao recorrente, por ausência de comprovação de dano ao erário, não autoriza a apenação por irregularidade diversa, sem prévia oportunidade de defesa específica. O devido processo legal exige que o responsável seja instado a se manifestar sobre todos os fundamentos que possam ensejar decisão desfavorável, vedando-se a chamada "decisão surpresa" (art. 10 do CPC, art. 298 do RITCU, Acórdão 1601/2014-Plenário).

16. Assim, reconheço a nulidade da apenação do recorrente por "química contratual", devendo ser provido o recurso para que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 16, II, da Lei 8.443/1992, com a supressão da multa imposta. Por identidade de fundamentos, proponho, com fundamento no art. 161 do RITCU, estender os efeitos desta decisão a Nilton dos Santos Jesus, igualmente apenado por irregularidade não constante de sua citação.

17. Cumpre consignar que após a emissão do parecer do MPTCU, encontrando-se os autos em meu gabinete para deliberação, o recorrente fez juntar petição (peça 317) por meio da qual requer a juntada de precedentes deste Tribunal que corroboram a tese por ele esposada e reforçam o pedido de provimento ao recurso. Deixo de tecer maiores comentários visto que a deliberação que submeto ao Colegiado alinha-se ao direito pleiteado pelo recorrente na aludida petição, não havendo qualquer prejuízo decorrente de sua não apreciação.

18. Com essas considerações finais, acolho as manifestações convergentes da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de dar provimento ao recurso interposto.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882658.

ACÓRDÃO Nº 5139/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 029.525/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Marcos Mauro Brito da Costa (612.440.076-68).
4. Unidade Jurisdicionada: Prefeitura de Aeronáutica do Galeão.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Marcos Mauro Brito da Costa.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.550/2025-TCU-Segunda Câmara, retificado materialmente pelo Acórdão 2.927/2025-2ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso interposto por Marcos Mauro Brito da Costa para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistentes os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido;

9.2. julgar regulares com ressalvas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os art. 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas de Marcos Mauro Brito da Costa, dando-lhe quitação;

9.3. estender, com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento do recurso a Nilton dos Santos Jesus, julgando também regulares com ressalva suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os art. 214, inciso II, do Regimento Interno; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao responsável Nilton dos Santos Jesus, à Prefeitura de Aeronáutica do Galeão, à Secretaria de Economia e Finanças (SEFA) do Comando da Aeronáutica e à Procuradoria Geral da Justiça Militar.

10. Ata n° 35/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 13/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5139-35/26-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80882660.