GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 015.026/2023-0 [Apenso: TC 032.962/2023-1].
Natureza: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
Órgão/Entidade/Unidade: Município de Mata Roma.
Responsáveis: D J C Almeida Ltda. (07.892.119/0001-65); Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva (880.155.563-68).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Vanilson Alves Magalhaes (OAB-MA 16.834), Sebastião Moreira Maranhão Neto (OAB-MA 6.297) e outros, representando D J C Almeida Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR. SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL DO OBJETO. SOBREPREÇO. CONTAS IRREGULARES. RESSARCIMENTO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESCRIÇÃO. VALIDADE DOS ATOS APURATÓRIOS DE NATUREZA OBJETIVA MESMO SE ANTERIORES À IDENTIFICAÇÃO DE TODOS OS RESPONSÁVEIS. SUBCONTRATAÇÃO VEDADA PELO EDITAL LICITATÓRIO E PELO CONTRATO FIRMADO COM A MUNICIPALIDADE. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA CONTRATADA DERIVADA DO DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL E NÃO PELA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. CÁLCULO DO DANO AO ERÁRIO NO CASO DE SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL DO SERVIÇO DE TRANSPORTE. METODOLOGIA. DOSIMETRIA DA MULTA. CONSIDERAÇÕES. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos[1]):

> "**INTRODUÇÃO**
>
> Trata-se de recurso de reconsideração interposto por D J C Almeida Ltda. (peça 80), pelo qual contesta o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 8/7/2025 (peça 57).
>
> 2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
>
> 'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de supostas irregularidades no emprego dos recursos transferidos ao município de Mata de Roma/MA, no exercício de 2017, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate);
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. considerar revel Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva (880.155.563-68), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
>
> 9.2. rejeitar as alegações de defesa de D J C Almeida Ltda. (07.892.119/0001-65);
>
> 9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva (880.155.563-68) e de D J C Almeida Ltda. (07.892.119/0001-65),

[1] Peça 100.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

condenando-os, em regime de solidariedade, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/5/2017	48.824,64
4/7/2017	48.824,64
10/8/2017	23.064,35
11/9/2017	48.824,64
10/10/2017	26.207,35
9/11/2017	22.617,29
5/12/2017	25.417,98

9.4. aplicar aos responsáveis Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva (880.155.563-68) e D J C Almeida Ltda. (07.892.119/0001-65), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.6. dar ciência à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para adoção das medidas judiciais cabíveis, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis'.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva, ex-prefeito do município de Mata Roma/MA no período entre 1/1/2017 e 31/12/2020, em razão de irregularidades na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, no exercício de 2017. O total repassado ao Município de Mata Roma/MA chegou a R$ 792.281,45 (peça 3).

4. A Controladoria-Geral da União - CGU consignou em Relatório de Avaliação (peça 8, p. 57-77), elaborado no âmbito do 6º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos - FEF-06, que a empresa D J C Almeida Ltda. - nome fantasia Agroal Construções e Consultoria Técnica - foi contratada pela prefeitura municipal para prestar o serviço de transporte escolar após vencer o Pregão Presencial 013/2017. Mas, subcontratou integralmente o serviço a terceiros, proprietários dos veículos utilizados, embora o Edital do Pregão Presencial 013/217 e o Contrato 20170039 firmado com a prefeitura vedassem expressamente a subcontratação (peças 38 e 40).

5. Após o Parecer 14/2021/Coate/Cgame/Dirae (peça 9) e o Parecer 2426/2021/Daesp/Copra/Cgapc/Difin (peça 10), o Relatório de TCE 181/2022-Cotce/Cgrec/Difin-Fnde/MEC concluiu pelo prejuízo no valor original de R$ 342.797,94, em vista da subcontratação integral do serviço de transporte e proporcional aos R$ 792.281,45 transferidos ao município para o Pnate (peça 16).

6. No âmbito do TCU, foram realizadas as citações do ex-prefeito Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva e da D J C Almeida Ltda., esta última na condição de beneficiária de recursos do Pnate transferidos às pessoas que subcontratou para que executassem o Contrato 20170039 em seu lugar, ensejando o superfaturamento das despesas por sobrepreço, conforme proposta formulada na AudTCE (peças 27-34).

7. Somente a empresa apresentou alegações de defesa (peças 36-41), e a unidade técnica concluiu pela incidência da prescrição relativamente à D J C Almeida Ltda., pois os atos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

apuratórios anteriores à identificação da ora recorrente como responsável não poderiam ser aptos a interromper a contagem prescricional em relação a ela (peças 53-55), propondo, então, a irregularidade das contas do ex-prefeito, com imputação de débito a aplicação de multa, com a exclusão da empresa da relação processual.

8. O Ministério Público/TCU dissentiu da proposta, defendendo a não-ocorrência da prescrição, vez que os atos apuratórios de natureza objetiva anteriores à citação da D J C poderiam interromper a fruição do prazo prescricional também em relação à empresa. No entanto, o MP/TCU pugnou pela realização de diligência à CGU para que restasse melhor comprovada a ocorrência de sobrepreço, pois discordou da forma de cálculo do débito (peça 56).

9. O relator *a quo* defendeu a validade da interrupção prescricional por atos havidos anteriormente à citação da D J C, o que impediria, então, que incidisse a prescrição relativamente a ela, bem como avaliou como correta a forma de cálculo do débito adotada nos julgados do TCU quando há a subcontratação integral do serviço de transporte escolar com recursos do Pnate, como neste caso (peça 58).

10. O Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara foi então proferido (peça 57), ensejando a interposição de embargos de declaração pela D J C Almeida Ltda. (peça 71), rejeitados pelo Acórdão 6.110/2025-TCU-1ª Câmara (peça 74).

11. Irresignada com ambos os *decisum*, a D J C Almeida Ltda. interpôs recurso de reconsideração (peça 80), o qual se passa a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs (peça 82) conhecer o recurso de reconsideração da D J C Almeida Ltda., suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, o que foi ratificado por despacho do relator (peça 84).

EXAME DE MÉRITO

13. Delimitação do recurso

13.1. O recurso de D J C Almeida Ltda. (nome fantasia: Agroal Construções e Consultoria Técnica) envolve questões sobre:

a) prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU;

b) regularidade da subcontratação do serviço de transporte escolar;

c) ocorrência de superfaturamento;

d) legitimidade da responsabilização solidária da empresa com o gestor municipal;

e) conduta atribuída à recorrente; e

f) dosimetria da penalidade de multa.

13.2. As teses defendidas pela recorrente, bem como os argumentos que procuram corroborá-las, passam a ser analisadas.

14. Questão: Prescrição

14.1. No recurso é defendida a tese de que houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU.

14.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) os fatos que ensejaram a responsabilização remontam a 2017, enquanto a citação foi mais de cinco anos depois, em janeiro de 2024, sem algum ato interruptivo nesse intervalo;

b) quando do julgamento do Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara houve menção ao Acórdão 12.015/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), que nega a interrupção da prescrição, relativamente a responsáveis somente identificados na fase externa do processo, por atos de apuração havidos ainda na fase interna das contas especiais, entretanto, o aresto agora recorrido não adotou esse entendimento; e

c) a interpretação conferida pelo acórdão combatido contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, pois a prescrição deve ser individualizada para cada responsável, conforme decidido no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899); e

d) alude a julgados do STF em sede de mandados de segurança (MS 37.664; Rel. Min. Ricardo Lewandowski, MS 38.250; Rel. Min. Nunes Marques, MS 38.627 AgR; Rel. Min. Gilmar Mendes) e MS 37.834 AgR; Rel. Min. Roberto Barroso), transcrevendo as ementas de decisões no âmbito do MS 38.627 (AgR, Segunda Turma, Redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

DJe 28/4/2023) e MS 37.834 AgR, Primeira Turma, Relator Ministro Roberto Barroso, DJe 11/4/2022).

Análise

14.3. O relator do TCU e o colegiado julgador não estão vinculados às manifestações da unidade técnica instrutora, tampouco do Ministério Público junto ao TCU, conforme se extrai dos artigos 47, 69, inciso I, e 146, *caput*, do Regimento Interno/TCU e da jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 78/2017-TCU-Plenário e 361/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Min. Bruno Dantas).

14.4. A consideração, para fins de interrupção da prescrição relativamente a um responsável, de atos anteriores à inclusão desse mesmo responsável no polo passivo do processo foi justificada no voto à peça 58. Consta que a lógica a informar essa posição guarda relação com uma das finalidades das apurações num processo de contas especiais, por sinal usualmente iniciadas ainda antes da instauração do próprio processo e complementadas já no âmbito do TCU, qual seja; a identificação dos responsáveis, conforme artigos 197, *caput*, do Regimento Interno/TCU e 2º, *caput*, da Instrução Normativa-TCU 98/2024 (peça 58, p. 2).

14.5. Assim, a jurisprudência do Tribunal vem se firmando no sentido de considerar qualquer ato apuratório de natureza objetiva - ao contrário dos atos de natureza personalíssima como a citação e a audiência - como capaz de interromper a contagem prescricional, independentemente do momento de sua prática, em contraposição a julgados na linha do Acórdão 12.015/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira), mencionado em instrução com proposta de mérito no âmbito da AudTCE (peça 53, p. 6, item 28).

14.6. O voto que conduziu o Acórdão 5.817/2015-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) é explicativo acerca dos pressupostos que informam essa linha jurisprudencial:

> '22. A interrupção de natureza geral, decorrente de atos inequívocos de apuração, tem a finalidade de resguardar a pretensão e a eficácia do Estado em investigar o fato danoso em sua totalidade, garantindo que a complexa teia de responsabilidades possa ser desvendada sem que o direito de agir se esgote prematuramente.
>
> 23. Por sua vez, a interrupção de caráter pessoal, vinculada à ciência do responsável, assegura a higidez do devido processo legal, a segurança jurídica e o exercício do contraditório e da ampla defesa. Juntas, elas formam um arcabouço que, ao mesmo tempo, garante a efetividade do controle e a busca pelo ressarcimento ao erário, ao passo que protege os direitos fundamentais do jurisdicionado, estabelecendo um equilíbrio necessário entre o poder-dever de controle e a segurança jurídica individual.
>
> 24. A própria Resolução-TCU 344/2022, em seu artigo 5º, parece ter antecipado e solucionado essa aparente dicotomia ao estabelecer um rol de marcos interruptivos de naturezas distintas, fazendo uma correta separação entre causas de interrupção de caráter subjetivo (pessoal) e aquelas de caráter objetivo (geral).
>
> 25. O inciso I do referido artigo, ao elencar 'a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável', trata das hipóteses de interrupção de natureza eminentemente pessoal, pois são atos direcionados a um indivíduo específico, que o vinculam formalmente à apuração e lhe dão ciência de sua condição. Em contrapartida, o inciso II, ao prever a interrupção por 'qualquer ato inequívoco de apuração do fato (grifei)', estabelece uma causa de natureza objetiva, que se vincula ao evento danoso sob investigação e à diligência do Estado, e não necessariamente a uma pessoa já previamente identificada no processo.
>
> 26. Dessa forma, a Resolução criou um sistema dual e complementar, reconhecendo que a prescrição pode ser interrompida tanto por um ato que confere ciência a um responsável específico (em privilégio à segurança jurídica individual) quanto por um ato que demonstra a atuação contínua do Estado sobre o fato, resguardando o interesse público na ampla apuração da irregularidade danosa e no consequente ressarcimento ao erário'.

14.7. Ademais, a rigor, somente na fase externa das contas é que efetivamente se configura uma relação processual, em contraposição à natureza de procedimento inquisitório da fase interna, quando não se exige o contraditório (Acórdãos 2.437/2015-TCU-Plenário; Rel. Min. Ana Arraes e 1.605/2022-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Augusto Nardes).

14.8. De todo modo, para além de construções doutrinárias sobre a natureza de cada fase das investigações, importa verificar se a consideração de certos atos apuratórios como interruptivos da prescrição implicou algum prejuízo para o exercício da defesa do responsável

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

identificado somente após a prática desses mesmos atos (art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022), consequência que não se afigura ter ocorrido no caso presente.

14.9. Quanto ao Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899) aludido pela recorrente, não adentrou a questão de considerar como interruptivos da prescrição, ou não, os atos apuratórios havidos anteriormente à identificação de um responsável em específico. Em linhas gerais, na oportunidade foi julgado pelo STF apenas se a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, concluindo-se positivamente e fixando-se tese nesse sentido para o Tema de Repercussão Geral 899.

14.10. Nesse passo, embora de fato existam julgados da Corte Suprema divergentes do entendimento prevalente no presente processo, tais julgados versam em geral sobre mandados de segurança individuais, com efeito apenas interpartes e, desse modo, não ensejam impedir, para todo e qualquer processo com trâmite no TCU, que os atos apuratórios objetivos, praticados a qualquer tempo, sejam aplicáveis aos responsáveis que tenham sido identificados apenas posteriormente à sua ocorrência.

14.11. Sobre o MS 38.627 AgR (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28.4.2023), com ementa transcrita no recurso, o julgado adotou o princípio da unicidade da interrupção prescricional, e concluiu que o ato de citação, no processo do TCU então questionado no STF no âmbito daquele MS 38.627, foi o primeiro que identificou a conduta da impetrante do agravo, devendo, portanto, ser a única causa interruptiva do prazo prescricional, em linha com o princípio retro mencionado. Portanto, não se vislumbra que o MS 38.627 aproveite à recorrente D J C Almeida Ltda., inclusive porque, como se observa, esse julgado não contém decisão com efeitos *erga omnes*.

14.12. Por sua vez, no MS 37.834 AgR (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 11/4/2022), também com ementa transcrita no recurso, defendeu-se que os atos sem implicação direta sobre a parte agravada seriam inábeis para causar a interrupção da prescrição relativamente à conduta que lhes foi imputada.

14.13. Verificando-se o voto que orientou esse último julgado, extrai-se que em sua manifestação, a União, parte agravante, aludiu a atos apuratórios que disseram respeito à execução de obra, e não ao procedimento licitatório que a precedeu, e no bojo do qual o TCU atribuiu à parte agravada a conduta de cometimento de fraude. Desse modo, de fato os atos interruptivos aduzidos pela União não implicavam diretamente a outra parte no mandado de segurança, sendo descabido que interrompessem a contagem prescricional em relação a esta (https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350619982&ext=.pdf). Assim, a exemplo do mandado de segurança comentado anteriormente, o MS 37.834 também não aproveita à recorrente.

14.14. A propósito, a identidade entre a irregularidade investigada e aquela que futuramente venha a ensejar a responsabilização da parte é condição incorporada à jurisprudência do TCU para considerar um ato apuratório em específico como apto a interromper a prescrição (Acórdãos 4.203/2024-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Aroldo Cedraz e 2.274/2025-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Marcos Bemquerer).

14.15. Oportuno comentar, ainda, que não ocorreu a prescrição em relação à recorrente. O início da contagem prescricional ocorreu em 1º/3/2018, logo após o término do prazo para prestar as contas do Pnate (peça 16, p. 3). Houve a emissão do Parecer 14/2021/Coate/Cgame/Dirae (peça 9) e do Parecer 2426/2021/Daesp/Copra/Cgapc/Difin (peça 10), assinados pelos chefes de cada repartição em 24/2/2021 e 21/7/2021, respectivamente. A citação da D J C Almeida Ltda. ocorreu em 2/1/2024 (peças 31 e 34). E o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara foi proferido em 2025. Nota-se, então, que em relação à recorrente não transcorreu *in albis* período superior aos cinco anos da prescrição ordinária, tampouco aos três anos da prescrição na modalidade intercorrente.

15. **Questões: Subcontratação do serviço de transporte escolar e superfaturamento**

15.1. No recurso são defendidas as teses de que a subcontratação do serviço de transporte escolar não foi irregular e que não houve o superfaturamento do serviço.

15.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara sustentou ao mesmo tempo a existência de cláusula contratual vedando a subcontratação integral do serviço de transporte escolar e, por outro lado, reconheceu a previsão editalícia e contratual que a autorizava;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

b) a jurisprudência do TCU admite a subcontratação parcial de serviços, bastando apenas que não exista expressa vedação contratual, conforme o Acórdão 2.198/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer);

c) permitir a subcontratação integral ou não proibi-la, expressamente, significa não exigir ao licitante que adquira previamente ao resultado do certame todos os equipamentos e materiais necessários à execução do objeto contratual;

d) vedar a subcontratação parcial ou total do serviço de transporte escolar significa inviabilizar a licitação em municípios mais afastados, pois as licitantes não possuem frota própria de veículos suficiente para o serviço contratado;

e) não caberia à prefeitura de Mata Roma/MA contratar diretamente os proprietários dos veículos subcontratados pela recorrente, pois implicaria no fracionamento de despesas vedado pelo artigo 23, §5º, da Lei 8.666/1993;

f) é juridicamente irrelevante a forma como os equipamentos são disponibilizados, desde que a contratada execute o serviço diretamente, ainda que precise recorrer a terceiros para obter os elementos necessários, conforme doutrina de Marçal Justen Filho;

g) não cabe classificar como superfaturamento a diferença aritmética entre o valor pago à contratada e aquele pago por esta aos subcontratados, pois tal raciocínio ignora os custos e encargos da contratada, além de seu legítimo lucro, contrariando a jurisprudência do TCU no sentido do superfaturamento se configurar apenas quando o preço pactuado destoa do valor de mercado; e

h) o próprio MP/TCU opinou (peça 56) pela inocorrência de superfaturamento, posição não enfrentada pelo acórdão recorrido.

Análise

Da subcontratação

15.3. O voto orientador do Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara consignou que a Cláusula Décima, Item 1.3, do Contrato 20170039 firmado com a Agroal proibia, expressamente, a subcontratação do objeto, nos seguintes termos: 'é vedada a subcontratação de outra empresa para a prestação dos serviços objeto deste contrato' (peça 8, pp. 45 e 69), (peça 58, p. 4).

15.4. Em seguida, observou que a Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos, veda a subcontratação total ou parcial do objeto contratado acaso não autorizada pelo edital e pelo contrato, consistindo, inclusive, em motivo justo para a rescisão contratual.

15.5. Essa combinação de premissas legais e circunstâncias fáticas do caso concreto permite concluir pela ilegalidade da subcontratação dos serviços realizada pela ora recorrente, a qual não foi defendida pelo aresto recorrido, ao contrário do que afirma a empresa.

15.6. A antiga jurisprudência majoritária do TCU é, na verdade, pela concordância com a subcontratação parcial de serviços, mas, desde que exista previsão expressa nesse sentido no contrato firmado com a Administração e no edital da licitação que precedeu à contratação (artigos 72 e 78, IV, da Lei 8.666/1993 e 122 da Lei 14.133/2021), diferentemente do que a recorrente consigna no recurso em exame ('bastando apenas que não exista expressa vedação contratual'). Eis alguns enunciados da 'Jurisprudência Selecionada', site/TCU:

> '*Não é admitida a subcontratação integral em contratos administrativos.*
> Acórdão 774/2007-TCU-Plenário (Rel. Min. Subs. Augusto Sherman)
>
> *Não é permitida a subcontratação integral dos serviços, admitindo-se tão somente a subcontratação parcial quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato.*
> Acórdão 2093/2012-TCU-Plenário (Rel. Min. André de Carvalho)
>
> *É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. A previsão de elevado percentual de subcontratação equivale, na prática, a possibilitar a subcontratação integral.*
> Acórdão 1334/2024-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira)'

15.7. O Acórdão 2.198/2015-Plenário, com ementa transcrita no recurso, confirma essa diretriz ao consignar que a subcontratação parcial de serviços precisa estar expressamente prevista

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

no edital ou no contrato. A propósito, a ementa transcrita na petição recursal em realidade se refere ao Acórdão 5.532/2010-TCU-Plenário, mencionado no voto que orientou àquele acórdão de 2015. De ressaltar, novamente, que o entendimento que predomina no TCU veda a subcontratação integral, admitindo a subcontratação parcial somente quando existe a respectiva previsão expressa no edital e no contrato, como visto alhures.

15.8. Quanto a vedação à subcontratação total ou parcial do serviço de transporte escolar inviabilizar a prestação do serviço, discorda-se da recorrente. A subcontratação parcial é permitida pela legislação, desde que esteja prevista no edital licitatório e no contrato firmado com a contratada, como visto. Por sua vez, no caso de não haver licitante apta a prestar o serviço sem subcontratá-lo integralmente, há outras formas de provê-lo.

15.9. Por exemplo, o Acórdão 358/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Subs. Augusto Sherman) conteve determinação ao FNDE para que adotasse medidas orientadoras, ou normativas, aos gestores do Pnate em todo o país, a fim de evitar a contratação de serviços de transporte escolar que se revelasse antieconômica frente às demais opções de prestação desse serviço, além de evitar a sua subcontratação irregular, como segue (grifo acrescido):

> '9.5. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que adote, no prazo de cento e oitenta dias, medidas orientadoras - ou normativas, se for o caso - aos gestores de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) em todos os municípios do território nacional beneficiados pelo referido programa, visando evitar a contratação da prestação de serviços de transporte escolar que se mostre antieconômica frente às demais opções de prestação desse serviço e, ainda, a subcontratação irregular desses serviços, a exemplo das ocorrências verificadas na presente auditoria, evitando, contudo, inviabilizar a prestação desses serviços nas regiões mais carentes, e'

15.10. Posteriormente, o Acórdão 1.332/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar) direcionou as seguintes determinações ao FNDE (grifos acrescidos):

> '*9.2.11. oriente municípios, a exemplo de boa prática de gestão aqui relatada, para que obtenham apoio de instituições financeiras e técnicas, a exemplo do Banco do Nordeste, BNDES, Banco da Amazônia e Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequena e Empresas (Sebrae), com o fim de viabilizar linhas de crédito especiais e suporte técnico a prestadores de serviços locais de transporte interessados em atender a escolares, para que adquiram condições de participar em processos licitatórios e celebrar contratos com as administrações, o que pode contribuir para a redução de custos da atividade, emprego de mão-de-obra local, além de reduzir a subcontratação irregular no âmbito do transporte escolar (parágrafos 379 a 381 deste relatório; Área 3, achados A.11.1, A.11.2, A.12.1, A.12.2, A.13, A.15);*
>
> *(...)*
>
> *9.2.13. promova estudos a fim de avaliar as possibilidades jurídica e técnica de autorizar a contratação direta, pelas administrações municipais, de veículos e proprietários/condutores locais para o transporte escolar, mediante realização de chamada pública, a exemplo do que já se dá em outros programas financiados pelo FNDE, como no caso da aquisição de produtos hortifrutigranjeiros no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (Área 3, achado A.17.1);*'

15.11. Assim, a Resolução-CD/FNDE 5, de 28/5/2015, vigente à época dos fatos objeto deste processo, prevê em seu artigo 14, que os recursos do Pnate podem ser empregados no uso de veículos do próprio ente beneficiário (incisos I e II), na contratação de terceiros (inciso III) e, ainda, para a aquisição de passe estudantil onde houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros (inciso IV).

15.12. No próprio Edital do Pregão Presencial 013/2017 que ensejou a contratação da Agroal, a Cláusula 5 - Da Proposta de Preços, previu a apresentação de proposta de preços por item (preço unitário e global), enquanto a Cláusula Sétima - Do Procedimento estabeleceu a classificação das propostas conforme o menor preço por item, bem como a sua ordenação '*exclusivamente pelo critério de julgamento de MENOR PREÇO POR ITEM*' (peça 38, p. 5, 10 e 11), depreendendo-se que cada rota especificada no Anexo I do instrumento convocatório (Termo de Referência) seria um item a ser licitado.

15.13. Portanto, se acaso em Mata Roma/MA não havia transporte coletivo de passageiros apto a atender aos alunos da municipalidade, ou, se talvez não tenha havido a participação de nenhuma licitante no Pregão Presencial 013/2017 operacionalmente capaz de oferecer o serviço

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

sem subcontratá-lo integralmente, não se vislumbra impedimento para que fosse dividido ou parcelado o objeto licitado -, e não o fracionamento aludido no recurso de reconsideração - de modo a evitar a subcontratação, desvantajosa nos moldes da realizada pela recorrente, vez que a empresa funcionou como mera intermediadora entre a prefeitura contratante e os proprietários de veículos subcontratados.

15.14. A Súmula-TCU 247 resume o entendimento consolidado na jurisprudência do Tribunal (*v.g.* Acórdãos 1.972/2018-TCU-Plenário; Rel. Min. Subs. Augusto Sherman e 2.529/2021-TCU-Plenário; Rel. Min. Raimundo Carreiro) de que o parcelamento é preferível quando amplifica a participação de licitantes que não poderiam fornecer todo o objeto a ser contratado, mas poderiam fazê-lo em relação a itens isolados:

> 'É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade'.

15.15. Mata Roma/MA é município de pequeno porte, com reduzida área urbanizada, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/mata-roma/panorama). Além disso, as distâncias entre a área central do município e o início das rotas a serem atendidas no transporte de alunos é indício de que não havia rotas regulares de transporte. Ainda, é plausível concluir que a frota de veículos próprios do município era insuficiente para o transporte regular de alunos, conforme o comparativo entre veículos próprios e alugados disponibilizados ao transporte escolar, apurado pela Controladoria Geral da União - CGU (peça 8, p. 15-16).

15.16. De todo modo, essas circunstâncias não justificavam a subcontratação integral do serviço pela empresa contratada porque vedada pelo Edital do Pregão Presencial 013/2017 (subitens 2.2.a e 13.18) e pelo subsequente Contrato 20170039 (cláusulas nona e décima terceira) (peça 38, pp. 3, 20, 42 e 45), bem como pela legislação aplicável, conforme a jurisprudência do TCU, como visto.

15.17. Sobre a alegada legalidade de a recorrente haver obtido os veículos com terceiros, o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara não questionou propriamente essa prática em si, mas, o fato de todo o serviço ter sido subcontratado apesar da vedação do edital de licitação e do contrato firmado com o município contratante, inclusive com a transmissão de diversas responsabilidades aos subcontratados, desde a manutenção dos veículos até obrigações trabalhistas referentes aos condutores.

Do superfaturamento

15.18. A recorrente também argumenta que a diferença entre o valor recebido da prefeitura e o total pago aos subcontratados não pode ser caracterizado como superfaturamento, bem como que o Ministério Público/TCU concluiu pela sua inocorrência.

15.19. O relator dos Acórdãos 4.291/2025-TCU-1ª Câmara e 6.110/2025-TCU-1ª Câmara justificou a forma de cálculo do débito por compreender que adotar os próprios valores pagos aos subcontratados como parâmetro dos valores vigentes no mercado seria o procedimento que melhor refletiria a realidade desse caso concreto, a exemplo dos outros processos no TCU com essa mesma temática.

15.20. Isso porque, no caso presente se constata que os custos de gestão, coordenação, controle ou fiscalização não foram assumidos pela Agroal ao subcontratar integralmente o serviço, além de recair sobre os próprios subcontratados os custos com a manutenção dos veículos e o pagamento de impostos, entre outros.

15.21. Essas as razões, inclusive, para a má-qualidade do serviço constatada pela CGU, pois que por vezes foi prestado em condições aquém do exigido pelo edital, pelo contrato e a legislação aplicável, a exemplo de alguns ônibus em condições inadequadas de conservação. Assim, os valores pagos pela empresa aos subcontratados não poderia ser comparado aos valores que possivelmente seriam obtidos em pesquisa de mercado em que as empresas pesquisadas de fato se responsabilizam por uma série de obrigações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

15.22. Nesse passo, a ora recorrente foi mera intermediária entre o município e os subcontratados, ensejando imputar-lhe o débito correspondente à diferença entre o total que recebeu da Administração e o repassado aos subcontratados. No caso, vislumbram-se o superfaturamento pelo 'excesso de preço' (sobrepreço) - diferença entre o valor pago e o valor do serviço efetivamente prestado -, e o chamado 'superfaturamento por qualidade', com a entrega do serviço com qualidade inferior ao esperado, como definido na atual lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021, art. 6º, LVII).

15.23. O MP/TCU pugnou ser necessário melhor caracterizar o superfaturamento neste processo, sugerindo, para tanto, diligenciar a CGU para que apresentasse maiores subsídios no sentido de comprovar a ocorrência de sobrepreço, ou seja, que o valor pago à Agroal foi manifestamente superior à tendência praticada pelo mercado.

15.24. Todavia, o valor pago pela prefeitura contratante à contratada Agroal refletiu a proposta comercial final da própria empresa no Pregão Presencial 013/2017. Desse modo, razoável tomar tal valor como o próprio parâmetro de referência do mercado na região àquela época.

15.25. Além disso, o débito corresponder à diferença entre o valor total pago aos subcontratados e o montante pago à Agroal significa cobrar à empresa um custo que teria sido desnecessário para o ente municipal, e que pode ser caracterizado como espécie de taxa de intermediação evitável se acaso os subcontratados houvessem sido diretamente contratados pelo próprio município.

15.26. E quanto a metodologia de cálculo do débito desconsiderar os custos, encargos e legítimo lucro da recorrente, seria deveras difícil quantificá-los, ante as circunstâncias da subcontratação narradas pela CGU no 'Relatório de Avaliação da execução do Pnate, 2017/2018', tais como o repasse aos proprietários dos veículos alugados pela Agroal de despesas com a manutenção dos veículos e o salário dos condutores, além de obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais assumidas originalmente junto à prefeitura municipal (peça 8, p. 57-77).

16. **Questão: Legitimidade da responsabilização solidária com gestor público**

16.1. No recurso é defendida a tese de que é ilegítima a responsabilização solidariamente com o gestor público.

16.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) a responsabilidade de empresas contratadas pela Administração pública é de natureza contratual e civil, limitando-se à hipótese de inadimplemento contratual ou dano diretamente causado ao erário, conforme artigos 70 a 72 da Lei 8.666/1993;

b) sua condenação não observou essa característica, pois equiparou a empresa ao gestor de recursos públicos, o qual mantém relação jurídica de Direito público com a Administração; e

c) a empresa não geriu recursos públicos, tampouco poderia deliberar sobre repasses, fiscalizações internas e controle, atribuições da própria Administração municipal, limitando-se a executar o transporte escolar que lhe foi contratado, sem qualquer dolo ou culpa.

Análise

16.3. A responsabilização da recorrente teve origem no descumprimento de obrigação contratual, e não por ter sido equiparada aos gestores de recursos públicos. A conduta da recorrente tida por irregular consistiu em transferir integralmente a terceiros os serviços que lhe foram contratados pela Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA, significando que funcionou como mera intermediária entre o ente municipal contratante e os reais prestadores do serviço.

16.4. A execução de contrato firmado com a Administração pública em desconformidade com as obrigações assumidas em contrato e com a legislação de regência enseja a necessidade de ressarcimento ao erário (Acórdãos 2.267/2015-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar e 8.987/2020-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Bruno Dantas).

16.5. Por sinal, o débito apurado no caso presente não foi atribuído às pessoas físicas representantes da empresa contratada, mas apenas à própria pessoa jurídica, vez que na ausência de elementos que caracterizem conluio, abuso de direito ou a prática de atos contrários às normas constitutivas ou regulamentares da entidade contratada, haveria que proceder a desconsideração da personalidade jurídica da empresa para alcançar os sócios ou administradores (Acórdãos 4.654/2025-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Walton Alencar e 1.484/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Jorge Oliveira).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

16.6. De outro turno, houvesse o acórdão recorrido equiparado a D J C Almeida Ltda. a gestores públicos, após celebrar alguma avença com a Administração pública para a efetiva gestão de recursos transferidos voluntariamente pela União, com vistas à realização de alguma finalidade pública, e com a obrigação formal de prestar contas, estar-se-ia diante de cenário em que pessoa jurídica de Direito privado e seus administradores de fato assumiriam as vezes de gestores públicos.

16.7. Nessa hipótese, os representantes pessoas físicas da sociedade empresária podem responder solidariamente se derem causa a algum dano ao erário, conforme decidido pelo Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (Rel. Min. Subs. Augusto Sherman), proferido em Incidente de Uniformização de Jurisprudência (art. 91 do RI/TCU), entendimento posteriormente consolidado pela Súmula-TCU 286. Neste caso, aliás, seria desnecessário recorrer ao instituto da desconsideração da personalidade jurídica (Acórdãos 2.419/2024-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Benjamin Zymler e 981/2022-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rego).

17. **Questões: Conduta e dosimetria**

17.1. No recurso são defendidas as teses de que não foi identificada conduta dolosa ou culposa da recorrente e que a dosimetria da multa é desproporcional aos fatos apurados e aos seus bons antecedentes.

17.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) o acórdão não indicou alguma conduta dolosa ou com culpa grave da recorrente, e sua responsabilização apoiada no único fato de ser a contratada pelo município implica na prática da responsabilidade objetiva, vedada pela Constituição Federal; e

b) a multa aplicada foi desproporcional se considerada a gravidade da infração, o dano causado ao erário, os antecedentes da empresa e outras circunstâncias relevantes, pois não houve prejuízo ao erário, segundo o próprio Ministério da Educação.

Análise

Da conduta

17.3. A responsabilidade dos jurisdicionados em processos com trâmite no TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, e não de natureza objetiva, como argumentado, sendo mesmo desnecessária a caracterização de conduta dolosa, ou, a má-fé do gestor para que se conclua pelo ressarcimento de prejuízo causado ao erário (Acórdão 2.037/2022-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Vital do Rêgo).

17.4. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo causal entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário (Acórdão 635/2017-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).

17.5. No presente caso concreto, resta cristalino que a responsabilização da D J C Almeida Ltda. adveio do descumprimento do contrato firmado com a Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA, e não pelo fato em si de ser a contratada.

Da dosimetria

17.6. O relator *a quo* opinou pela aplicação de multa tomando por base o valor original do débito, corrigido monetariamente até a data de elaboração do voto, e sem incidência de juros. Considerando, então, que o valor original do débito mesmo sem o acréscimo da correção monetária somou R$ 243.780,89, vê-se que a multa de R$ 220.000,00 atingiu cerca de 90% (noventa por cento) daquele montante, ficando abaixo, por conseguinte, do máximo permitido pelo artigo 57 da Lei 8.443/1992, o qual estabelece que a multa com este fundamento legal pode alcançar até cem por cento do valor atualizado do dano apurado, previsão repetida no art. 267 do Regimento Interno/TCU.

17.7. Porém, em atenção ao argumento do recorrente pela desproporcionalidade da multa, traz-se a mesma correlação ‘multa *versus* débito’ - desta feita o débito no valor original (não o corrigido) - relativamente aos arestos mencionados no voto condutor do Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara, com exceção do Acórdão 2.047/2025-TCU-2ª Câmara, pois este versa sobre tema diverso do Pnate:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

Acórdão	(b) Débito Original (R$)	(c) Multa (R$)	(d) = (c) / (b) (%)	Período (aprox.) entre a data do débito e do acórdão (anos)	Comentários
1.464/2014-TCU-Plenário	156.921,51	30.000,00	19	4	_____
2.089/2014-TCU-2ª Câmara	31.882,13	10.000,00	31	5 (e 4 para uma das parcelas que compõe o débito)	_____
8.220/2020-TCU-1ª Câmara	67.452,23	10.000,00	14	8	_____
3.002/2021-TCU-2ª Câmara	232.681,82	35.000,00	15	8	2 débitos apurados e respectivas multas neste processo
	65.720,23	10.000,00	15	8	
5.472/2022-TCU-2ª Câmara	398.237,48	60.000,00	15	8	acórdão proferido em recurso de reconsideração e mantendo débito e multa do Acórdão 5.112/2021-TCU-2ª Câmara
8.403/2023-TCU-1ª Câmara	195.226,49	35.000,00	18	10	3 débitos apurados e respectivas multas neste processo
	195.226,49	40.000,00	18	10	
	24.871,69	5.000,00	20	10	
17/2025-TCU-2ª Câmara	155.000,00	25.000,00	16	11	_____
2.762/2025-TCU-1ª Câmara	342.122,26	65.885,06	19	11	acórdão proferido em recurso de reconsideração e mantendo débito e multa do Acórdão 5.129/2024-TCU-1ª Câmara

17.8. Feita a correlação de natureza estritamente objetiva para cada um dos acórdãos, vale anotar que a dosimetria da multa aplicada pelo TCU, uma vez respeitados os limites fixados na sua Lei Orgânica e no seu Regimento Interno, e observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deve ser orientada, a cada caso, por critérios como o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, a materialidade envolvida, o grau de culpabilidade dos responsáveis e a isonomia de tratamento com casos análogos, pois o Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum, por exemplo, na aplicação das normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido (Acórdão 113/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes, 1.967/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes e 1.882/2021-TCU-Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).

17.9. Ademais, o período aproximado, em anos, entre a ocorrência do débito (ou das parcelas que o compõem) e a do Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara ora recorrido foi de oito anos (2017 a 2025), enquanto para os arestos da tabela, esse período variou entre 4 (quatro) e 11 (onze) anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

17.10. Desse modo, se o débito original fosse corrigido monetariamente em cada *decisum* na tabela até a data do respectivo acórdão (critério explicitado pelo relator *a quo* para a dosimetria da multa), o percentual entre débito atualizado e multa em cada acórdão seria menor que o percentual indicado na coluna (d) da tabela, ou seja, com diferença ainda maior em relação ao percentual encontrado para o presente processo, de 90% (noventa por cento).

17.11. Além disso, considerando o período aproximado de oito anos entre a data do débito apurado no presente processo e a data do acórdão ora recorrido (2017 a 2025, como visto), depreende-se que a diferença entre o percentual resultante da relação 'multa/débito (corrigido)' para o presente processo (90%) e o mesmo percentual calculado para os acórdãos da tabela seria pouco alterada em relação aos três acórdãos com período aproximado também de oito anos na tabela (Acórdãos 8.220/20200-TCU-1ª Câmara, 3.002/2021-TCU-2ª Câmara e 5.472/2022-TCU-2ª Câmara), enquanto diminuiria para os três com período de dez ou onze anos (Acórdãos 8.403/2023-TCU-1ª Câmara, 17/2025-TCU-2ª Câmara e 2.762/2025-TCU-1ª Câmara) e eventualmente aumentaria apenas para os dois acórdãos com quatro ou cinco anos de distância entre ocorrência do débito e a prolação do respectivo aresto (Acórdãos 1.464/2014-TCU-Plenário e 2.089/2014-TCU-2ª Câmara), pois que a relação 'multa/débito corrigido' guarda estreita relação com o tempo pelo qual o débito é corrigido.

17.12. Por fim, a par o exame supra, impende comentar que pela processualística adotada nos processos de controle externo no TCU, cabe tão somente ao colegiado julgador, após voto do relator, o cotejo de todas as circunstâncias fáticas e jurídicas num caso concreto, sopesando os usuais critérios que informam a dosimetria para a fixação do *quantum* de alguma penalidade passível de aplicação pelo Tribunal.

CONCLUSÃO

18. Da análise anterior, conclui-se que:

a) não houve a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU, porquanto atos apuratórios de natureza objetiva têm o condão de interromper a prescrição também em relação a responsáveis identificados após a sua prática;

b) a subcontratação do serviço de transporte escolar foi irregular por contrariar a legislação correlata, bem como dispositivos do Edital do Pregão Presencial 013/2017 e do Contrato 20170039 que a vedava;

c) a responsabilização solidária da recorrente foi regular, não implicando em sua equiparação com um gestor municipal;

d) a conduta atribuída consistiu na inobservância do Edital do Pregão Presencial 013/2017 e do Contrato 20170039, vez que subcontratou integralmente o serviço que lhe foi contratado, não se confundindo com a responsabilidade objetiva vetada pela Constituição Federal; e

e) a dosimetria da multa observou os parâmetros objetivos legais fixados, cabendo ao colegiado julgador sopesar os critérios que informam a fixação do *quantum* da penalidade no caso concreto.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por D J C Almeida Ltda. contra o Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33, da Lei 8443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados."

2. O Ministério Público manifestou-se nos seguintes termos[2]:

"Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por D J C Almeida Ltda. (peça 80), contrário ao Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara (peça 57), decisão prolatada em autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva, ex-prefeito do

[2] Representado nesta etapa recursal pelo Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 103).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

município de Mata Roma/MA (gestão1/1/2017 e 31/12/2020), em razão de irregularidades na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2017.

O total repassado ao município atingiu R$ 792.281,45 (peça 3).

Apurou-se débito de R$ 342.797,94, com proposta técnica (peça 53 a 55) de exclusão da empresa D J C Almeida Ltda., porquanto houve em relação a ela a prescrição quinquenal, devendo as contas do Sr. Raimundo ser julgadas irregulares com condenação em débito e aplicação da multa definida pelo art. 57 da Lei 8.443/1992.

O membro do MPTCU (peça 56) que atuou na primeira fase da TCE divergiu da forma como o débito foi calculado e da ocorrência de prescrição punitiva e ressarcitório afetas à empresa contratada. Isso fez com que houvesse a seguinte sugestão:

> 'a) invalidar as citações realizadas neste processo;
>
> b) promover diligência junto à Controladoria-Geral da União (CGU) para que encaminhe ao TCU evidências que deem suporte à constatação de 'sobrepreço' (superfaturamento) dos valores pagos pela prefeitura municipal de Mata Roma/MA à empresa D J C Almeida Ltda. (nome fantasia: Agroal Construções e Consultoria Técnica), apontada no Relatório de Avaliação à peça 8 desta TCE (p. 57-79), datado de 30/9/2019, com recursos recebidos por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) no exercício de 2017, especificamente pesquisas de preços do mercado local à época (no município contratante ou em localidades próximas) para a prestação de serviços de transporte escolar;
>
> c) caso as evidências que, eventualmente, vierem a ser juntadas a este processo apontem para a ocorrência de superfaturamento dos valores pagos à empresa D J C Almeida Ltda. no ano de 2017 com recursos do Pnate, retornar os autos à unidade técnica para que sejam promovidas novas citações nesta TCE, com débito em solidariedade entre a contratada e gestores municipais (Sr. Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva e outros eventuais envolvidos, a exemplo do então titular da secretaria municipal de Educação).
>
> Alternativamente, na eventualidade de a proposta de diligência sugerida na letra 'b' do parágrafo precedente não vir a ser acolhida pelo relator destes autos ou, caso a diligência venha a ser levada a efeito, mas a correspondente resposta não se mostrar suficiente para o saneamento dos autos e a consequente efetivação de novas citações no processo, arquivar esta TCE, sem julgamento do mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com base no art. 212 do Regimento Interno/TCU'.

O Relator **a quo** (peça 58), no voto que conduziu a decisão recorrida, afastou a prescrição por meio do seguinte argumento:

> Oportuno registrar que o entendimento jurisprudencial no sentido de que a interrupção da prescrição por ato inequívoco de apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e as que venham a justificar o exercício da pretensão punitiva ou ressarcitória, consignado em decisões como o Acórdão 668/2023-TCU-Plenário, da minha relatoria, não requer a precoce identificação dos responsáveis, mas sim **a identidade entre os fatos** a cuja investigação se destina o ato interruptivo e aqueles que, posteriormente, fundamentarem a medida punitiva ou reparatória do TCU.
>
> Dito isso, configuram atos inequívocos de apuração dos fatos o Relatório de Fiscalização da CGU peça 8, de **30/12/2019**, o Parecer 2426/2021 peça 10, de **21/7/2021**, que descreveu a irregularidade; o Termo de Instauração da TCE peça 1, de **14/12/2022**; o Relatório de TCE peça 16, de 26/1/2023; e a instrução peça 27, de **16/11/2023**, que apontou a necessidade de citação da empresa.
>
> Tendo em conta esses marcos interruptivos, conclui-se que não houve transcurso de 5 anos sem a prática de atos inequívocos de apuração do fato nem a paralisação do processo por mais 3 anos. Não há, portanto, que falar em prescrição com relação à D J C Almeida Ltda. (Agroal).

Em relação à sugestão do MPTCU de providenciar diligência, o voto condutor rejeitou sob o seguinte entendimento:

> 'Nesse contexto, de pouco serviria levantar o preço de contratações regulares de transporte escolar na região, conforme proposto pelo Ministério Público. A referência mais adequada de custo do serviço de transporte escolar prestado sem autorização por subcontratados é o valor efetivamente pago aos subcontratados, que arcam com os custos relativos à operação de seus roteiros (manutenção dos veículos, motoristas *etc*.).
>
> Não há como acolher o argumento de que apontar como superfaturamento a diferença entre valores recebidos e transferidos aos proprietários dos veículos implica desconsiderar todos os custos que envolvem a prestação de serviços, entre os quais os da gestão da empresa, na medida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

em que não consta dos atos qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa subcontratante sobre os subcontratados.

Não por outro motivo, o TCU formou vasta jurisprudência no sentido de que a subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito correspondente à diferença entre os pagamentos recebidos pela contratada e os valores por ela pagos aos subcontratados'.

Nesse contexto, o julgamento (Acórdão 4.291/2025-TCU-1ª Câmara – peça 57) declarou a revelia do Sr. Raimundo Ivaldo do Nascimento, rejeitou as alegações de defesa da empresa contratada, julgou as contas irregulares com a condenação em débito solidário do ex-gestor e da empresa, aplicando-lhes individualmente a multa disposta no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Em seguida, a Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu pelo conhecimento e não provimento ao Recurso de Reconsideração (peças 100 a 102).

O auditor instrutor (peça 100) identificou no recurso as seguintes questões que foram enfrentadas:

a) prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU;
b) regularidade da subcontratação do serviço de transporte escolar;
c) ocorrência de superfaturamento;
d) legitimidade da responsabilização solidária da empresa com o gestor municipal;
e) conduta atribuída à recorrente; e
f) dosimetria da penalidade de multa.

No geral, manifestamos nossa concordância com a análise dos fatos apresentada pela AudRecursos, mas divergimos da avaliação no tocante à prescrição.

Nosso gabinete tem consagrado especial atenção ao tema inserção tardia de responsáveis. O entendimento de que somente a fase externa das contas configura uma relação processual em nada socorre o caso concreto, porquanto o cerne da prescrição reside na inação do Poder Público em exercer suas prerrogativas sancionatórias e reparadoras. Se a Administração demora para praticar as medidas necessárias, o particular não deve arcar com essa desídia que interfere no seu direito à ampla defesa e à estabilidade jurídica.

Bem trazido pela empresa recorrente, o Acórdão 12.015/2023-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Jorge Oliveira) nega a interrupção da prescrição, relativamente a responsáveis somente identificados na fase externa do processo, por ato de apuração havido ainda na fase interna das contas especiais em relação ao outros responsáveis.

Por outro lado, o Acórdão 5.817/2015-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), utilizado como um dos pilares para se diferenciar as interrupções de natureza geral e individual, não invalida possíveis críticas acerca da inserção tardia de responsável:

'22. A interrupção de natureza geral, decorrente de atos inequívocos de apuração, tem a finalidade de resguardar a pretensão e a eficácia do Estado em investigar o fato danoso em sua totalidade, garantindo que a complexa teia de responsabilidades possa ser desvendada sem que o direito de agir se esgote prematuramente.

23. Por sua vez, a interrupção de caráter pessoal, vinculada à ciência do responsável, assegura a higidez do devido processo legal, a segurança jurídica e o exercício do contraditório e da ampla defesa. Juntas, elas formam um arcabouço que, ao mesmo tempo, garante a efetividade do controle e a busca pelo ressarcimento ao erário, ao passo que protege os direitos fundamentais do jurisdicionado, estabelecendo um equilíbrio necessário entre o poder-dever de controle e a segurança jurídica individual.

24. A própria Resolução-TCU 344/2022, em seu artigo 5º, parece ter antecipado e solucionado essa aparente dicotomia ao estabelecer um rol de marcos interruptivos de naturezas distintas, fazendo uma correta separação entre causas de interrupção de caráter subjetivo (pessoal) e aquelas de caráter objetivo (geral).

25. O inciso I do referido artigo, ao elencar 'a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável', trata das hipóteses de interrupção de natureza eminentemente pessoal, pois são atos direcionados a um indivíduo específico, que o vinculam formalmente à apuração e lhe dão ciência de sua condição. Em contrapartida, o inciso II, ao prever a interrupção por 'qualquer ato inequívoco de apuração do fato (grifei)', estabelece uma causa de natureza objetiva, que se vincula ao evento danoso sob investigação e à diligência do Estado, e não necessariamente a uma pessoa já previamente identificada no processo. (sublinhamos)'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

A interrupção de caráter geral por meio de atos inequívocos de apuração busca detalhar a irregularidade e demandar informações dos responsáveis prováveis, estabelecendo assim o início das apurações. A interrupção de caráter pessoal ocorre pela notificação dos responsáveis, sendo que aquele que em um primeiro momento não foi explicitado passa a ser demandado após sua identificação. Essa disciplina não foi observada no caso concreto, porquanto o instaurador da TCE optou por conduzir as apurações exclusivamente contra o ex-prefeito.

A demora na atuação do FNDE fica evidente diante do fato de que desde o início das apurações se sabia da contratação da D J C Almeida Ltda., mas a opção foi por conduzir a TCE exclusivamente em desfavor do gestor público, comprometendo com isso o sucesso da tentativa de ressarcimento.

O Relatório de Avaliação da CGU - PNATE (peça 8), de 30/9/2019, logo anterior ao Parecer 14/2021/Coate/Cgame/Dirae de peça 9 (de 24/2/2021) e do Parecer 2426/2021/Daesp/Copra/Cgapc/Difin de peça 10 (de 21/7/2021), apontados como causas interruptivas objetivas, trouxe a seguinte informação que atesta que se sabia da empresa contratada:

> 'A Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA celebrou, nos exercícios de 2017 e 2018, contratos com a empresa D J C Almeida e Cia Ltda. (CNPJ: 07.892.119/0001-65), nome de fantasia Agroal Construções e Consultoria Técnica, tendo por objeto a prestação de serviço de transporte escolar no Município. Foram celebrados dois contratos, conforme tabela abaixo: (peça 8, p. 67)'

Apenas para reforçar, o extrato bancário de peça 7, gerado em 1/11/2022, indica pagamentos à D J C Almeida Ltda.

Na instrução que antecedeu a decisão recorrida (peça 53), a Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) indicou a prescrição:

> '27. Nesse quadro, o ato inequívoco de apuração da irregularidade, ainda que seja uma causa objetiva e, portanto, tenha o condão de atingir 'indistintamente' os responsáveis, pressupõe que esses já estejam arrolados no processo de TCE. No caso concreto, o tomador de contas não havia identificado a participação da contratada no cometimento das irregularidades, o que somente foi feito na instrução à peça 27, razão pela qual não se poderia ter sido procedida sua citação, uma vez que já havia sido consumado o prazo de prescrição quinquenal em relação à aludida empresa.
>
> 28. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente da jurisprudência do TCU (grifou-se):
>
> Responsabilidade. Débito. Prescrição. Interrupção. Tomada de contas especial. Fase interna. Fase externa. **Atos de apuração dos fatos e notificações** realizados na fase interna da tomada de contas especial e dirigidos a determinados responsáveis **não interrompem** a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU **em relação a outros responsáveis somente identificados na fase externa do processo** (Acórdão 12015/2023-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira)'.

Dito isso, nossa avaliação é que, diante da verificação de que o Fundo sabia da beneficiária e optou por não a incluir desde o início, resta comprometida a ampla defesa da empresa, caracterizando a inserção tardia de responsável a comprometer o regular desenvolvimento da TCE em razão da prescrição, lembrando que a irregularidade ocorreu em 2017 e a citação foi processada em 2024.

Dito isso, manifestamos nossa concordância com a primeira análise técnica feita pela AudTCE à peça 53, encaminhando pelo conhecimento e provimento ao recurso interposto pela D J C Almeida Ltda., a fim de reformar o Acórdão nº 4.291/2025-1ª Câmara para acolher parcialmente as alegações de defesa da ora recorrente, com a exclusão do seu nome dos subitens 9.3 e 9.4, com consequente arquivamento da TCE em relação a ela diante de sua inserção tardia e consequente prescrição ressarcitória e punitiva."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034721.

VOTO

Em exame, recurso de reconsideração interposto por D J C Almeida Ltda. (nome de fantasia: Agroal Construções e Consultoria Técnica) contra o acórdão 4291/2025-1ª Câmara[1].

2. A deliberação foi prolatada no processo da tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de irregularidades na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2017, no município de Mata Roma/MA, cujos repasses totalizaram R$ 792.281,45.

3. A recorrente, contratada pela prefeitura para prestar o serviço de transporte escolar após vencer o pregão presencial 13/2017, subcontratou integralmente o objeto a terceiros, embora o edital e o contrato 20170039 vedassem expressamente a subcontratação. Em razão disso, este Tribunal julgou irregulares as contas de Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva, ex-prefeito, e da D J C Almeida Ltda., condenou-os, em solidariedade, ao ressarcimento do dano ao erário e aplico-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Em síntese, o recurso suscita: a) prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória; b) regularidade da subcontratação do serviço de transporte escolar; c) inocorrência de superfaturamento; d) ilegitimidade da responsabilização solidária da empresa com o gestor municipal; e) ausência de conduta dolosa ou culposa que lhe seja imputável; e f) desproporcionalidade da dosimetria da multa.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs conhecer do recurso e negar-lhe provimento. O Ministério Público de Contas, por seu turno, divergiu parcialmente, manifestando-se pelo provimento do apelo, por entender que teria ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória em relação à recorrente, dada a sua inserção tardia na relação processual[2].

II

6. Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade[3], que conheceu do recurso e conferiu efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido.

7. Quanto ao mérito, acolho as análises promovidas pela AudRecursos, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir, especialmente no que tange à questão da prescrição, sobre a qual houve dissenso do Ministério Público especializado.

8. A questão nuclear da divergência reside em definir se atos apuratórios de natureza objetiva, praticados anteriormente à identificação da recorrente como responsável, podem interromper a contagem prescricional também em relação a ela.

9. Sobre o ponto, alinho-me ao entendimento perfilhado pelo relator da deliberação recorrida e pela AudRecursos, que reflete a linha jurisprudencial que vem se consolidando nesta Corte, no sentido de que qualquer ato inequívoco de apuração do fato – ao contrário dos atos de natureza personalíssima, como a citação e a audiência – é capaz de interromper a prescrição, independentemente do momento de sua prática, desde que exista identidade entre a irregularidade investigada e aquela que venha a fundamentar a responsabilização.

10. Como bem exposto no voto condutor do acórdão 5817/2015-1ª Câmara e reproduzido na instrução, a Resolução 344/2022, em seu art. 5º, estabeleceu um sistema dual e complementar de marcos interruptivos: os de caráter subjetivo (pessoal), consubstanciados na notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável (inciso I); e os de caráter objetivo (geral), configurados por qualquer ato inequívoco de apuração do fato (inciso II). Estes últimos vinculam-se ao evento danoso sob

[1] Relator ministro Walton Alencar Rodrigues.
[2] Parecer do procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 103).
[3] Peça 84.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034732.

investigação e à diligência estatal, e não necessariamente a uma pessoa já previamente identificada no processo.

11. Essa compreensão guarda coerência com uma das finalidades precípuas das apurações no processo de contas especiais, qual seja, a identificação dos responsáveis, tarefa frequentemente iniciada antes mesmo da instauração formal do processo e complementada já no âmbito do Tribunal. A interrupção de natureza geral tem por objetivo resguardar a pretensão do Estado de investigar o fato danoso em sua totalidade, permitindo que a complexa teia de responsabilidades seja desvendada sem que o direito de agir se esgote prematuramente.

12. Não desconheço a existência de precedente em sentido diverso, invocado pelo Ministério Público de Contas e pela recorrente[4], tampouco os julgados do Supremo Tribunal Federal citados na peça recursal. Todavia, tais decisões da Corte Suprema foram proferidas em sede de mandados de segurança individuais, com eficácia restrita às partes, não ostentando efeitos de repercussão geral aptos a vincular, em abstrato, a atuação deste Tribunal. Ademais, como demonstrado pela AudRecursos, o exame detido daqueles julgados revela que neles não se admitiu a interrupção precisamente porque os atos apuratórios invocados não guardavam identidade com a conduta imputada à parte, situação diversa da presente.

13. A propósito, a identidade entre a irregularidade investigada e aquela que fundamenta a responsabilização é condição já incorporada à jurisprudência deste Tribunal para conferir eficácia interruptiva ao ato apuratório[5]. No caso concreto, os atos apuratórios – notadamente o relatório de avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU), os pareceres do FNDE e o relatório de tomada de contas especial – versaram exatamente sobre a subcontratação integral que ensejou a responsabilização da recorrente, não havendo, portanto, prejuízo ao exercício de sua defesa.

14. Registro que, embora o Ministério Público de Contas sustente que a demora do FNDE em incluir a empresa no polo passivo comprometeria a ampla defesa, não vislumbro, no caso, prejuízo concreto ao contraditório decorrente da consideração dos referidos atos como interruptivos. A recorrente foi regularmente citada, apresentou alegações de defesa e ora interpõe recurso, exercendo plenamente suas prerrogativas processuais.

15. Assim, considerando que o início da contagem prescricional se deu em 1/3/2018, que foram emitidos os pareceres do FNDE em 2021, que a citação da recorrente ocorreu em 2/1/2024 e que a prolação do acórdão se deu em 2025, verifica-se que não transcorreu, em relação à recorrente, período superior a cinco anos sem a prática de ato interruptivo, tampouco houve paralisação por mais de três anos apta a configurar a prescrição intercorrente. Não se operou, portanto, a prescrição.

16. No mérito propriamente dito, as razões recursais não infirmam as conclusões do acórdão recorrido.

17. A subcontratação integral do serviço de transporte escolar foi expressamente vedada tanto pelo edital do pregão presencial 13/2017 quanto pelo contrato 20170039, além de contrariar a legislação de regência e a jurisprudência consolidada desta Corte. Com efeito, o entendimento predominante neste Tribunal não é, como sustenta a recorrente, no sentido de admitir a subcontratação salvo vedação expressa, mas justamente o contrário: veda-se a subcontratação integral, admitindo-se a parcial apenas quando expressamente autorizada no edital e no contrato[6].

---

[4] Acórdão 12015/2023-1ª Câmara, ministro Jorge Oliveira.

[5] Acórdãos 4203/2024-2ª Câmara e 2274/2025-2ª Câmara, ministro Aroldo Cedraz e ministro-substituto Marcos Bemquerer.

[6] Acórdãos 774/2007-Plenário, ministro-substituto Augusto Sherman, 2093/2012-Plenário, ministro-substituto André de Carvalho, e 1334/2024-Plenário, ministro Jorge Oliveira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034732.

18. Não prospera, tampouco, o argumento de que a vedação inviabilizaria a prestação do serviço em municípios de menor porte. Como demonstrou a unidade instrutiva, o ordenamento oferece alternativas legítimas para essa finalidade – a exemplo do parcelamento do objeto, na esteira da Súmula 247, e das próprias hipóteses previstas no art. 14 da Resolução-CD/FNDE 5/2015 –, sem necessidade de recorrer à subcontratação integral, que, no caso, reduziu a empresa à condição de mera intermediária entre a Administração e os efetivos executores do serviço.

19. Quanto ao alegado equívoco na apuração do dano ao erário, em harmonia com o relator da deliberação recorrida, a metodologia adotada é a que melhor reflete a realidade do caso concreto. Na hipótese de subcontratação integral, em que se evidencia a simples interposição de pessoa entre a Administração contratante e o efetivo executor, o dano ao erário corresponde à diferença entre os valores recebidos pela contratada e aqueles por ela repassados aos subcontratados, os quais, na espécie, assumiram os custos de manutenção dos veículos, remuneração dos condutores e encargos correlatos.

20. Nesse contexto, tal diferença configura verdadeira taxa de intermediação evitável, que oneraria desnecessariamente o erário, caracterizando-se o superfaturamento por sobrepreço. Soma-se a ela, ainda, o superfaturamento por qualidade, evidenciado pelas condições inadequadas de conservação de parte dos veículos constatadas pela CGU. Diante desse quadro, o valor pago à contratada no âmbito do certame – resultante de sua própria proposta comercial – constitui parâmetro de mercado idôneo, sendo desnecessária a diligência sugerida pelo Ministério Público de Contas na fase de conhecimento, visto que pesquisa de preços de contratações regulares não retrataria a peculiar situação do processo.

21. A responsabilização da recorrente decorreu do descumprimento de obrigação contratual – a subcontratação integral vedada pelo instrumento convocatório e pela avença –, e não de sua equiparação a gestora de recursos públicos, como alega. A execução de contrato administrativo em desconformidade com as obrigações assumidas e com a legislação de regência enseja o dever de ressarcimento[7].

22. De igual modo, não cabe falar em responsabilidade objetiva. A responsabilidade perante este Tribunal é de natureza subjetiva, bastando, para o dever de ressarcir, a demonstração da conduta culposa e do nexo causal com o dano, o que restou caracterizado pela inobservância dos comandos do edital e do contrato.

23. Por fim, quanto à alegada desproporcionalidade da multa, esta Corte não realiza dosimetria objetiva da penalidade. A fixação do valor pecuniário orienta-se pela gravidade dos ilícitos, pela valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas, pela materialidade envolvida, pelo grau de culpabilidade e pela isonomia de tratamento com casos análogos, respeitados os limites da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

24. No caso, a multa aplicada situou-se abaixo do limite máximo previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo o cotejo objetivo realizado pela AudRecursos com precedentes de casos análogos – devidamente ponderado o intervalo temporal entre a ocorrência do dano ao erário e a prolação de cada deliberação – demonstrado a compatibilidade da sanção com os parâmetros usualmente adotados pelo Tribunal. Não vislumbro, portanto, desproporcionalidade a justificar sua redução.

25. Em conclusão, as razões recursais não são suficientes para infirmar os fundamentos que conduziram à condenação da recorrente, razão pela qual o recurso deve ser conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se na íntegra o acórdão recorrido.

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

[7] Acórdãos 2267/2015-1ª Câmara e 8987/2020-1ª Câmara, ministros Walton Alencar e Bruno Dantas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034732.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034732.

ACÓRDÃO Nº 5149/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 015.026/2023-0.
1.1. Apenso: 032.962/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsáveis: D J C Almeida Ltda (07.892.119/0001-65); Raimundo Ivaldo do Nascimento Silva (880.155.563-68).
3.3. Recorrente: D J C Almeida Ltda. (07.892.119/0001-65).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Mata Roma/MA.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Vanilson Alves Magalhaes (OAB-MA 16.834), Sebastião Moreira Maranhão Neto (OAB-MA 6.297) e outros, representando D J C Almeida Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto contra o acórdão 4291/2025-1ª Câmara.

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

9.1. conhecer do recurso e negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e demais interessados, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 29/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5149-33/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81034704.