GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 045.481/2021-0
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Caixa Econômica Federal
Recorrentes: Jilson Francisco da Silva (346.813.451-72); José Domingos Fraga Filho (110.210.551-15); Meraldo Figueiredo Sá (626.827.841-00)

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA FAMILIAR DE MATO GROSSO. CONSTRUÇÃO DE BASES FÍSICAS E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA AGRICULTURA FAMILIAR EM DIVERSOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA UNIÃO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO EM RELAÇÃO A UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES, REGULARES COM RESSALVA E IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO DOS RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO DE DOIS DOS RECURSOS, COM JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DOS RECORRENTES. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DO TERCEIRO RECORRENTE. COMUNICAÇÕES.

1. Não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, *caput*, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).

2. O termo inicial para a contagem do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é a data do encaminhamento da prestação de contas final do ajuste ao órgão concedente ou a do término do prazo correspondente para essa prestação, e não a data de apresentação de prestações de contas parciais.

3. Somente com a prestação de contas final é possível se verificar integralmente se houve cumprimento dos objetivos pretendidos e se os recursos foram aplicados de forma regular. Ademais, até a sua apresentação, admite-se o saneamento de eventuais lacunas identificadas nas prestações de contas parciais, ainda na fase interna de apreciação das contas.

4. A responsabilidade do gestor sucessor fica caracterizada quando, com recursos disponíveis e sem comprovação de inviabilidade, não der seguimento a obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e aprovada pelo corpo diretivo da unidade, na qual foi realizada a análise inicial dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva, Meraldo Figueiredo Sá e José Domingos Fraga Filho contra o Acórdão 2.390/2025-2ª Câmara (peças 559-561):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva (peças 512-518), Meraldo Figueiredo Sá (peças 490-492) e José Domingos Fraga Filho (peças 476-484) contra o Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara (peça 452, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> *9.1. acatar, ainda que em parte, as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Suelme Evangelista Fernandes, Corgésio Ribeiro Albuquerque e Silvano Ferreira do Amaral e pelo espólio do Sr. Luiz Carlos Alécio, de modo a:*
>
> *9.1.1. com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, arquivar o processo com relação ao Sr. Luiz Carlos Alécio, tendo em vista a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo especificamente quanto a esse responsável;*
>
> *9.1.2. com base nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com os arts. 17 e 23, inciso I, do mesmo diploma e com os arts. 1º, inciso I, 207, caput e parágrafo único, e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do Sr. Suelme Evangelista Fernandes, dando-lhe plena quitação;*
>
> *9.1.3. com amparo nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei Orgânica do TCU combinados com os arts. 18 e 23, inciso II, do mesmo diploma e com os arts. 1º, inciso I, 208, caput e § 2º, primeira parte, e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Corgésio Ribeiro Albuquerque e Silvano Ferreira do Amaral, dando-lhes quitação;*
>
> *9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei Orgânica do TCU combinados com os arts. 19 e 23, inciso III, do mesmo diploma, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, julgar irregulares as contas desses três responsáveis, condenando-os ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde as respectivas datas até o dia do efetivo recolhimento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:*
>
> *9.2.1. débitos atribuídos em regime de solidariedade aos responsáveis Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá:*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
2/7/2010	*1.149.104,28*
23/8/2010	*1.348.077,56*
10/12/2010	*2.166.000,00*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

29/12/2010	*85.499,96*
29/3/2011	*392.275,48*
27/4/2011	*73.179,91*
18/5/2011	*207.455,80*
22/11/2011	*105.287,06*
9/12/2011	*271.595,65*
17/5/2012	*132.471,69*

9.2.2. débitos atribuídos em regime de solidariedade aos responsáveis José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
17/5/2012	*223.152,04*

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 267 do Regimento Interno desta Corte, aplicar aos Srs. Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá multa no valor individual de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), R$ 1.550.000,00 (um milhão quinhentos e cinquenta mil reais) e R$ 1.550.000,00 (um milhão quinhentos e cinquenta mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno-TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.4.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.4.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal, aos responsáveis em epígrafe e, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno-TCU, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando a esses destinatários que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de mandatária no Ministério da Agricultura e Pecuária, em desfavor de Corgésio Ribeiro Albuquerque, Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho, Luiz Carlos Alécio, Meraldo Figueiredo Sá, Silvano Ferreira do Amaral e Suelme Evangelista Fernandes, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais repassados pela União à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado de Mato Grosso (SEDER) por meio do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA (Siafi nº 615.374, peça 73).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

2.1. O contrato esteve vigente de 31/12/2007 a 30/4/2020, com prazo de sessenta dias para prestar contas, terminando em 29/6/2020 (peças 73 e 96). Tinha por objeto a construção de bases físicas e a aquisição de equipamentos para instalação de agroindústrias para a agricultura familiar em diversos municípios do Estado de Mato Grosso, conforme Plano de Trabalho e Laudo de Análise de Empreendimento (peças 67-71).

2.2. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se a citação de sete responsáveis, todos ocupantes do cargo de Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural/MT, na condição de dirigentes dos seguintes períodos (peça 353):

a) Jilson Francisco da Silva, de 31/3/2010 a 24/3/2011;

b) José Domingos Fraga Filho, de 25/3/2011 a 20/12/2012;

c) Meraldo Figueiredo Sá, de 21/12/2012 a 31/12/2013;

d) Luiz Carlos Alécio, de 1/1/2014 a 31/12/2014;

e) Suelme Evangelista Fernandes, de 1/1/2015 a 31/3/2018;

f) Corgésio Ribeiro Albuquerque, de 1/4/2018 a 31/1/2019; e

g) Silvano Ferreira do Amaral, de 1/2/2019 a 30/4/2020;

2.3. Aos recorrentes, Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá, atribuiu-se a conduta de executar parcialmente o objeto pactuado, restando imprestável a parcela executada, porquanto não foi dada uma finalidade útil às bases físicas e aos equipamentos adquiridos, não atingindo os fins pactuados, mesmo parcialmente.

2.4. Aos demais ex-secretários foi atribuída a conduta de deixar de tomar as providências necessárias à conclusão do objeto pactuado, restando imprestável a parcela executada, seja porque a obra ficou inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

2.5. Efetuada a citação (peças 376, 378, 384-386, 389, 390, 404 e 410), a viúva do responsável Luiz Carlos Alécio informou sobre seu falecimento (peça 396). Os demais responsáveis apresentaram alegações de defesa às peças 424-431 e 435-442.

2.6. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs (peça 443):

a) arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em relação a Luiz Carlos Alécio, falecido antes de sua citação;

b) acolher as alegações de defesa e julgar regulares com ressalvas as contas de Corgésio Ribeiro Albuquerque, Silvano Ferreira do Amaral e Suelme Evangelista Fernandes; e

c) rejeitar as alegações de defesa de Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá, julgar irregulares as suas contas, imputar-lhes débito na medida da participação de cada um deles nas irregularidades apuradas e aplicar-lhes a multa proporcional ao dano.

2.7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU, peça 446) manifestou-se de acordo com a proposta, a qual foi acolhida pelo Tribunal, com alteração para julgar regulares as contas de Suelme Evangelista Fernandes, dando-lhe plena quitação.

2.8. Assim, prolatou-se o Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara (peça 452).

2.9. Neste momento, os recorrentes insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, com atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3, 9.4 e 9.4.2 do acórdão recorrido, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 486, 495 e 548 e dos despachos de peças 488, 505 e 550.

EXAME DE MÉRITO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

*4. **Delimitação***

4.1. O presente exame contempla se:

a) houve prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

b) a responsabilidade pelo débito apurado deve ser afastada dos recorrentes;

c) a multa é desproporcional.

*5. **Da prescrição***

5.1. Os recorrentes defendem que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral). Argumentam, em síntese, que (peça 476, p. 6-14; peça 490, p. 4-8; e peça 512, p. 7-13):

a) por não estabelecer expressamente um limite de ocorrências, a disposição de que a prescrição pode ser interrompida por qualquer ato inequívoco que importe na apuração do fato tem sido interpretada como aplicável independentemente da quantidade de atos praticados, gerando, em tese, uma nova interrupção a cada ato, o que, na prática, nada mais é do que voltar à imprescritibilidade que é refutada, nestes casos, pelo ordenamento jurídico brasileiro;

b) a Resolução TCU 344/2022, em alguns aspectos, permite a adoção de marcos temporais para o início da contagem do prazo prescricional de forma imprecisa e, por vezes, genérica, distintos daqueles previstos na Lei 9.873/1999, norma hierarquicamente superior;

c) no Mandado de Segurança 39.834, o STF reconheceu que o termo inicial da prescrição deve considerar aspectos individuais e a responsabilidade especifica atribuída a cada gestor, não podendo ser fixado genericamente na data da prestação final das contas quando o agente já não exercia mais o cargo;

d) o art. 1º da Lei 9.873/1999 estabelece que a prescrição conta da data da prática do ato ou, em casos de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que esta houver cessado. Assim, a contagem prescricional deve ser contada do dia em que a irregularidade cessou, quando os recorrentes deixaram o cargo de secretário, em 25/3/2011, 28/03/2012 e 31/12/2013;

e) a Corte de Contas considerou como termo inicial da prescrição a data em que as contas finais deveriam ter sido apresentadas pelo gestor que estivesse no cargo de Secretário da SEAF/MT, em 29/6/2020. Ocorre que os secretários anteriores não detinham a obrigação de prestar as contas finais e/ou não dispunham dos meios necessários para isso, razão pela qual o início do prazo prescricional deve ser a partir da data em que estes administradores prestaram contas de forma parcial ou, na pior das hipóteses, a partir da data em que foram exonerados do cargo de secretário;

f) no intervalo entre a saída dos recorrentes do cargo de secretário e o momento de suas citações, houve a prescrição quinquenal.

<u>Análise:</u>

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

5.5. Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

5.6. Não procede a alegação de prescrição, consoante a seguir enunciado.

5.7. A possibilidade de se interromper a prescrição mediante mais de um ato inequívoco que importe na apuração do fato decorre de previsão normativa constante do § 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, o qual dispõe:

> *Art. 5º A prescrição se interrompe:*
>
> *(...)*
>
> *§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.*

5.8. Por conta desse dispositivo, o TCU não adota a tese da unicidade da interrupção prescricional, previsto no art. 202, caput, do Código Civil, sendo possível a ocorrência de múltiplas interrupções (Acórdãos 1691/2026-Segunda Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, 601/2025-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, e 56/2024-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

5.9. Argumenta-se que o início da prescrição deveria ser contado a partir da saída do cargo ou da prestação de contas parcial em relação a cada responsável, não a partir do prazo da prestação final de contas.

5.10. Contudo, conforme a jurisprudência selecionada do Acórdão 6780/2025-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes:

> *O termo inicial para a contagem do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é a data do encaminhamento da prestação de contas final do ajuste ao órgão concedente ou a do término do prazo correspondente para essa prestação, e não a data de apresentação de prestações de contas parciais. Somente com a prestação de contas final é possível se verificar integralmente se houve cumprimento dos objetivos pretendidos e se os recursos foram aplicados de forma regular; além de que, até a sua apresentação, admite-se o saneamento de eventuais lacunas identificadas nas prestações de contas parciais, ainda na fase interna do processo de contas.*

5.11. Ademais, 'somente após a entrega completa da prestação de contas é que se torna viável a análise que pode culminar no julgamento pela irregularidade da execução dos recursos' (Acórdão 520/2025-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas). Assim, no caso, a pretensão punitiva ou ressarcitória somente pode se configurar após o prazo da prestação de contas final, tornando inadequado antecipar a contagem prescricional.

5.12. Alega-se que a Resolução TCU 344/2022 adota marcos temporais para o início da contagem do prazo prescricional distintos daqueles previstos na Lei 9.873/1999.

5.13. A respeito disso, importa lembrar que parte dos marcos iniciais da prescrição principal previstos na Resolução TCU 344/2022 foram influenciados por decisão proferida pelo Tribunal Pleno do STF na ADI 5509, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos erga omnes e vinculantes.

5.14. Segundo o voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, proferido no processo administrativo que aprovou a Resolução TCU 344/2022, o STF decidiu na ADI 5509 que 'o termo inicial da prescrição da pretensão ressarcitória não ocorre a partir da data do fato, mas sim com o vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ou, não havendo o dever de prestar contas, a partir do conhecimento do fato pelo TCU'.

*5.15. Feitas essas considerações, de acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **30/6/2020**, primeiro dia após a data final da prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022.*

5.16. No caso, a prescrição foi interrompida nas seguintes datas (relação não exaustiva):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

*a) em **5/8/2020**, com o parecer PA GIGOV/CB 895/2020, que verificou a funcionalidade do objeto, interrompendo a prescrição principal e dando início à prescrição intercorrente, nos termos do art. 5º, inciso I, e art. 8º, § 3º, da Resolução 344/2022 (peças 174-175);*

*b) em **23/6/2022, 24/6/2022 e 19/7/2022**, com as citações dos recorrentes Meraldo Figueiredo Sá, José Domingos Fraga Filho e Jilson Francisco da Silva, respectivamente, interrompendo a prescrição principal e intercorrente, nos termos do art. 5º, inciso I, e art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022 (peças 389, 390 e 410);*

*c) em **6/5/2025**, com o acórdão condenatório, interrompendo a prescrição principal e intercorrente, nos termos do art. 5º, inciso IV, e art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022 (peça 452).*

5.17. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

*6. **Do dano***

6.1. Os recorrentes defendem que não devem ser responsabilizados pelo dano apurado. Argumentam, em síntese, que (peça 476, p. 14-44; peça 490, p. 3 e 8-29; peça 512, p. 13-40):

a) é preciso demonstrar o prejuízo material. Destacam que o percentual de execução foi de 93,6%, segundo o Relatório PA GIGOV/CB0987/2020 (peça 1), e que os recorrentes não contribuíram para quaisquer danos ao erário;

b) a responsabilidade pela construção das bases físicas foi transferida para a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso (SINFRA), uma vez que, naquela época, a SEDER não tinha recursos humanos capacitados para gerir, administrar e fiscalizar obras desta natureza, o que motivou o firmamento dos Termos de Cooperação Técnica nº 03 e 04/2009/SEDER/SINFRA;

c) durante as gestões dos recorrentes, as obras foram fiscalizadas, tanto pelos agentes da SINFRA quanto pelos engenheiros da Caixa Econômica Federal, sendo que os relatórios expedidos não apontavam erros capazes de comprometer as execuções das obras, tendo, inclusive, manifestado favoravelmente ao desbloqueio de valores para que se procedesse com os pagamentos às empresas construtoras. Aos recorrentes competia tão somente solicitar o pagamento às empresas, considerando os documentos de fiscalização das obras, para enviar ao setor competente responsável pelos respectivos pagamentos;

d) os recorrentes não possuem formação técnica para atestar as fiscalizações e medições nas obras realizadas, acreditando, portanto, nas informações que eram repassadas pelos fiscais de obra, ante a presunção de veracidade e boa-fé destes profissionais;

e) não se vislumbra a configuração de qualquer dolo, omissão ou erro grosseiro;

f) para José Domingos Fraga Filho e Jilson Francisco da Silva, o período de gestão, de aproximadamente um ano, foi insuficiente para a conclusão de todas as obras, considerando que o contrato de repasse foi prorrogado até o ano de 2020. Para Meraldo Figueiredo Sá, os 7% restantes para conclusão do objeto deveriam ter sido finalizados nas gestões posteriores;

g) a responsabilidade de Meraldo Figueiredo Sá limitou-se ao pagamento de R$ 34.507,68, referente à nota fiscal de 6/9/2013;

h) José Domingos Fraga Filho não deveria ser responsabilizado pelo insucesso do projeto ou por eventuais falhas nos equipamentos, estes adquiridos por outro ex-gestor, ausente o nexo causal entre sua conduta e o dano. No período em que exerceu cargo de secretário, foi pago o montante total de R$ 451.962,62, tendo ocorrido pagamento somente com relação às bases físicas construídas e atestadas pelos engenheiros da SINFRA e da Caixa Econômica Federal;

i) a gestão de José Domingos Fraga Filho foi do período de 25/3/2011 a 28/3/2012, conforme publicações no Diário Oficial do Estado (peça 477), o que difere da data apontada pela AudTCE, que entendeu que a exoneração do recorrente teria sido em 20/12/2012;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

j) não ocorreu a devida individualização das condutas a fim de responsabilizar os respectivos administradores aos períodos vinculados a sua gestão, impondo aos recorrentes a responsabilidade pelo suposto dano ao erário decorrente de contrato que se iniciou em 2007 e foi prorrogado até 2020. Ao condenar os recorrentes de forma solidária, o acórdão não respeita a individualização de cada uma das condutas que teria resultado no suposto dano, nem mesmo avalia a situação fática de cada gestor e o que fizeram para resguardar o erário público;

k) não houve responsabilização da Caixa Econômica Federal, que atestou tanto a aquisição dos equipamentos quanto a execução das obras físicas, não apresentou qualquer impedimento ao pagamento das empresas executoras nem solicitou qualquer correção das obras até então realizadas;

l) não houve qualquer imputação de responsabilidade à SINFRA;

m) não se pode exigir conduta diversa dos ex-gestores, cuja responsabilidade resumia-se, exclusivamente, à efetivação dos pagamentos;

n) conforme instrução de peça 443, foram celebrados inúmeros termos de cessão de uso dos equipamentos e aproveitamento das bases físicas, firmados com os municípios e associações de diversas regiões do Estado de Mato Grosso, o que demonstra que os equipamentos vinculados ao convênio estão sendo aproveitados pelas comunidades, atingindo, portanto, a finalidade precípua do projeto;

o) os recorrentes não participaram da elaboração do plano de trabalho e do projeto, não podendo, portanto, ser responsabilizados pela má elaboração dos documentos que não se atentaram para as questões técnicas e circunstâncias individuais de cada região. O insucesso das agroindústrias não foi por qualquer conduta dolosa ou cometida com erro grave por parte dos recorrentes, mas, sim, por questões que fogem da sua alçada, como: a falta de matéria prima na região, a falta de interesse em iniciar ou continuar a agroindústria, a mudança de endereço ou de produção pelos interessados, a falta de organização e capacitação dos produtores, a falta de viabilidade técnica, a ausência de regularização fundiária nas terras ocupadas pelos pequenos agricultores, que os impedem de conseguir crédito rural para investir na produção interna e, em outros casos, em decorrência de fenômenos da natureza, que destruíram de forma parcial ou total as bases físicas, conforme o relatório de vistoria in loco apresentado pelo Sr. Suelme, cujos argumentos foram acolhidos pela unidade técnica.

Análise:

6.2. O dano ao erário foi comprovado pela execução de parcelas que ficaram sem a utilidade esperada, havendo frustração dos objetivos almejados pela ação governamental.

6.3. A maior parte dos recursos foi dispendida com equipamentos adquiridos antes da conclusão das obras das agroindústrias onde deveriam ser instalados. Conforme o PA GIGOV/CB nº 895/2020, o percentual de execução de 93,6% reflete a aquisição inicial dos equipamentos, que representa 82,13% do valor investido, restando o pequeno percentual de 17,87% dos investimentos para as obras das bases físicas (peça 174, p. 2).

6.4. A instalação e operação de tais equipamentos dependia da finalização das estruturas. O plano de trabalho previa a construção de 23 bases físicas para farinheira, processamento de frutas, casa de mel ou mini-laticínio (peça 68, p. 2). Porém, ao examinar o relatório sobre as agroindústrias implantadas, a unidade técnica identificou apenas cinco bases físicas em funcionamento, sendo que duas delas não estavam de acordo com o plano de trabalho, o qual não previa a construção de casas de ração (peça 443, p. 46 e 57-59).

6.5. No final, a maioria das obras permaneceu inacabada ou sem funcionalidade, prejudicando a destinação dos bens, o que denota a inadequação estratégica adotada pelos gestores responsáveis pelas primeiras etapas do empreendimento. Assim, o valor a ser restituído refere-se aos equipamentos sem destinação comprovada e às bases inacabadas ou sem a funcionalidade acordada.

6.6. O argumento de que há equipamentos cedidos ou em uso e bases físicas aproveitadas em nada socorre os recorrentes, pois os valores desses itens já foram deduzidos do débito, R$ 779.923,94 e R$ 188.231,47, respectivamente (peça 443, p. 43-46).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

6.7. Os recorrentes defendem que suas responsabilidades devem ser afastadas pois foram transferidas mediante termos de cooperação técnica firmados com a SINFRA, bem como houve fiscalização por parte desse órgão e da Caixa Econômica Federal, os quais também deveriam responder pelo dano. Alegam que lhes competia tão somente solicitar o pagamento às empresas construtoras, confiando na veracidade dos documentos de fiscalização das obras, pois não teriam formação para tanto.

6.8. Os argumentos não prosperam. O Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA foi firmado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural/MT (SEDER), à qual detinha as seguintes obrigações (peça 73, p. 1-2):

> *3.2 - DO CONTRATADO*
>
> *a) executar os trabalhos necessários à consecução do objeto, a que alude este Contrato de Repasse, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos;*
>
> *(...)*
>
> *n) comprometer-se a zelar pelo correto aproveitamento/funcionamento dos bens resultantes deste Contrato de Repasse, bem como promover adequadamente sua manutenção;*
>
> *o) tomar outras providências necessárias à boa execução do objeto deste Contrato de Repasse.*

6.9. Portanto, como dirigentes da signatária SEDER, os recorrentes deveriam ter providenciado o adequado desfecho da avença perante o ente federal contratante, não se limitando à mera solicitação de pagamentos ou à ciência de que havia fiscalização, ainda que posteriormente considerada deficitária.

6.10. Ademais, os Termos de Cooperação Técnica 3 e 4/2009, firmados com a SINFRA, sequer excluem a responsabilidade da SEDER pela execução das obras. Pelo contrário, os documentos preveem a responsabilidade solidária em suas cláusulas (peça 478):

> *CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA RESPONSABILIDADE*
>
> *Os partícipes responderão solidariamente por qualquer irregularidade cometida neste Termo.*

6.11. Cabe observar que o Termo de Cooperação Técnica 3/2009 foi posteriormente republicado para executar outro instrumento denominado convênio nº 2628.0244882-19/2007 (peça 478, p. 4 e 6), em vez do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA de que tratam os autos. O Termo de Cooperação Técnica 4/2009 também foi republicado, mas sem alteração do objeto (peça 478, p. 7).

6.12. Não procede a alegação de que não houve individualização de condutas, conforme as observações a seguir.

6.13. O responsável Jilson Francisco da Silva (gestão de 31/3/2010 a 24/3/2011) foi responsabilizado apenas pelos equipamentos que não tiveram destinação, pois 'não houve o desembolso de recursos na gestão do defendente para pagamento de bases físicas' (peça 443, p. 46 e 60).

6.14. O gestor seguinte, José Domingos Fraga Filho (gestão de 25/3/2011 a 28/3/2012), foi responsabilizado tanto pelas bases físicas sem funcionalidade quanto pelos equipamentos sem destinação (peça 443, p. 55-56 e 60).

6.15. No que tange às bases, a unidade técnica apontou que seus pagamentos deveriam ter sido autorizados apenas após verificar se a execução estava adequada, pois identificou que o principal problema que impediu o funcionamento das agroindústrias decorreu de deficiências na construção, o que indicava a falta de acompanhamento e fiscalização durante a construção, conforme o relatório produzido em 2016 e apresentado por Suelme Evangelista Fernandes (peça 426, p. 27-76), informação confirmada em vistoria in loco realizada pela Caixa Econômica Federal em 2020 (peças 174-177).

6.16. Quanto aos equipamentos adquiridos pelo seu antecessor, José Domingos não demonstrou haver adotado medidas quanto à localização e destinação dos bens.

6.17. A informação de que José Domingos Fraga Filho ficou no cargo até 28/3/2012 (peça 477, p. 3), em vez de 20/12/2012, afeta o pagamento apenas da nota fiscal de 24/4/2012, no valor de R$ 132.471,69, referente à 2ª medição do Contrato 332/2010 – construção de agroindústrias na Região de Cáceres: Reserva do Cabaçal e Porto Estrela (peças 231 e 263).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

6.18. Segundo o Termo de Cooperação Técnica 4/2009 republicado (peça 478, p. 7), seriam construídas bases físicas para beneficiamento de mel na Reserva do Cabaçal e em Porto Estrela. A primeira foi destruída pelo vento e a segunda encontra-se parada, sem acabamentos internos e sem instalações elétricas e de água, de acordo com o citado Relatório de 2016 (peça 426, p. 36 e 67), restando, portanto, sem funcionalidade.

6.19. O valor da primeira medição foi desbloqueado durante a gestão do recorrente, em 9/12/2011, quando do pagamento das notas fiscais emitidas em 1/12/2011 (peças 230, 261-262, 321-322, 324).

6.20. Já o pagamento da segunda medição, no valor de R$ 132.471,69, foi autorizado por Luiz Carlos Alécio, então secretário adjunto, e o respectivo desbloqueio ocorreu em 17/5/2012 (peças 231, 263-264, 317-318 e 324). Como o pagamento da segunda parcela não foi autorizado durante a gestão de José Domingos Fraga Filho, mas posterior a ela, será proposto o afastamento de sua solidariedade por esse débito.

6.21. Observa-se que, entre 28/3/2012 e 20/12/2012, Carlos Luiz Milhomem de Abreu foi Secretário de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (peça 477, p. 3, e Diário Oficial do Mato Grosso, de 20/12/2012, nº 25951, p. 13, disponível em: https://iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3299#/p:13/e:3299?find=%22%22). Contudo, ele não foi incluído no rol de responsáveis nem citado nesta TCE. Propor a citação dele não se revela oportuna neste momento, considerando que houve o transcurso de mais de dez anos contados do desbloqueio efetuado em 17/5/2012, data do fato gerador do dano de R$ 132.471,69.

6.22. O ex-secretário Meraldo Figueiredo Sá (gestão de 21/12/2012 a 31/12/2013) foi responsabilizado pelos equipamentos sem destinação e pelas bases físicas sem funcionalidade (peça 443, p. 60).

6.23. O motivo foi sua conduta omissiva, que contribuiu para o fracasso da avença, pois, após a construção parcial das bases físicas ocorrida nas gestões anteriores, ainda restaram recursos para a conclusão das obras. No entanto, o responsável não demonstrou ter adotado qualquer medida no sentido de verificar a situação em que se encontrava a execução do pacto, dar continuidade às obras de construção e corrigir qualquer deficiência nas bases já construídas (peça 443, p. 49).

6.24. O recorrente Meraldo Figueiredo Sá argumenta que sua responsabilidade se limitaria à despesa de R$ 34.507,68, referente à Nota Fiscal 4654. Porém, é patente que a sua condenação decorreu do dever de conferir o devido desfecho e destinação às obras e aos equipamentos contratados por força do princípio da continuidade administrativa. Ademais, a NF 4654 foi emitida em 30/8/2016, após a sua gestão, e diz respeito ao Contrato de Repasse 244.882-19/2007 (peça 265). Ainda que a nota fiscal tratasse do contrato de repasse apreciado nesta TCE, sequer houve o desbloqueio de novas parcelas após 17/5/2012 para o seu pagamento, uma vez que a liberação de valores à empresa ficou condicionada à reconstrução da base derrubada pelo vento (peça 217).

6.25. Os recorrentes defendem que os períodos de um ano em que estiveram à frente da secretaria não eram suficientes para a conclusão das obras e que o contrato foi prorrogado até 2020.

6.26. Contudo, os relatórios de acompanhamento de engenharia (peças 190, 196, 199, 205 e 206) indicam que o início das obras foi em 30/6/2010, tendo prazo de 300 dias (10 meses) para a sua realização, com término previsto para 26/4/2011. Ou seja, as construções poderiam ter sido concluídas durante as gestões de José Domingos Fraga Filho e de Meraldo Figueiredo Sá, que saíram do cargo em 28/3/2012 e 31/12/2013, respectivamente.

6.27. A alegação de que o contrato foi prorrogado até 2020 é insuficiente para eximir os recorrentes da necessidade de demonstrar terem envidado esforços em viabilizar e concluir as obras ou, caso impossibilitados, buscado meios de resguardar o patrimônio público. A ausência de comprovação de que foram diligentes na aplicação dos recursos contribuiu para que fossem enquadrados em erro grosseiro, à luz do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

6.28. Os recorrentes alegam que o fracasso do empreendimento decorreu de questões que fogem de suas alçadas, conforme informações do relatório apresentado por Suelme Evangelista Fernandes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

6.29. No entanto, deve-se levar em consideração que o documento foi produzido em 2016 e a demora na conclusão das obras pelas gestões anteriores pode ter contribuído para os achados nele encontrados, como: falta de interesse, mudança de residência dos produtores locais, existência de bases inacabadas, destruídas ou sem finalidade alcançada. Logo, a fim de se romper o nexo de causalidade de suas condutas com o dano, é preciso que os recorrentes apresentem evidências de que o projeto era inviável ao tempo de suas gestões e, em razão disso, tomaram providências em resguardar o patrimônio público.

6.30. O recorrente José Domingos Fraga Filho apresenta, à peça 484, relatório fotográfico, referente à medição final de bases físicas do Lote 2 – Região Confresa, contendo imagens das localidades: Santa Terezinha-P. A. Presidente, Porto Alegre do Norte-P. A. União, Canabrava do Norte-P. A. Tabajara, Canabrava do Norte-P. A. Manáh, São Felix do Araguaia-P. A. Dom Pedro, Santa Cruz do Xingu – P. A. Brasipaiva e Canabrava do Norte-P. A. Liberdade.

6.31. Todavia, as referidas construções fogem do objeto tratado nos autos, pois estão associadas a outro instrumento de contrato/convênio, de nº 2628.0244882-19/2007, conforme o Termo de Cooperação Técnica 3/2009 republicado e o Relatório de 2016 (peça 478, p. 6; peça 426, p. 54-60 e 63).

6.32. Ante o exposto, conclui-se que deve ser afastada a solidariedade atribuída a José Domingos Fraga Filho pelo débito de R$ 132.471,69, desbloqueado em 17/5/2012 para o pagamento de bases físicas, e os demais argumentos apresentados pelos recorrentes devem ser rejeitados.

7. ***Da multa***

7.1. Os recorrentes José Domingos Fraga Filho e Jilson Francisco da Silva defendem que não restou demonstrado que solicitaram pagamentos indevidos ou realizaram conduta com má-fé ou dolo, o que afronta a razoabilidade e a proporcionalidade da multa aplicada. Para Meraldo Figueiredo Sá, a multa aplicada configura excesso punitivo manifesto por ser 44 vezes o valor do único pagamento de R$ 34.507,68 autorizado durante sua gestão (peça 476, p. 44-46; peça 490, p. 27; peça 512, p. 40-43).

Análise:

7.2. Por ser matéria concernente ao juízo de convicção dos julgadores, descabe a esta unidade técnica imiscuir-se no valor da multa aplicada, devendo-se limitar à avaliação de sua legalidade.

7.3. A conduta dos recorrentes foi considerada grave pelo Tribunal, levando à fixação da multa em patamar próximo a dez por cento do valor atualizado do débito associado a cada um deles. Por conseguinte, o valor da multa é compatível com o limite máximo de 100% previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7.4. Diante da proposta de redução do débito imputado a José Domingos Fraga Filho no tópico antecedente, será proposto o ajuste do valor da sua multa.

7.5. Por fim, quanto à alegação de que não agiram com dolo ou má-fé, a jurisprudência do TCU indica que a responsabilidade dos seus jurisdicionados é de natureza subjetiva, caracterizada pela presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a comprovação de dolo ou má-fé do gestor público (Acórdãos 2037/2022-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo, 4.485/2020-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, 827/2019-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, 6.943/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas).

7.6. Portanto, somente a multa aplicada a José Domingos Fraga Filho deve ser reduzida, e os demais argumentos devem ser rejeitados.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu prescrição à luz da Resolução TCU 344/2022;

b) a responsabilidade dos recorrentes pelos débitos apurados não deve ser afastada, exceto quanto ao débito de R$ 132.471,69, desbloqueado em 17/5/2012, imputado a José Domingos Fraga Filho;

c) a multa não é desproporcional, e a redução do débito imputado a José Domingos Fraga Filho permite a redução da multa a ele aplicada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

8.1. Logo, propõe-se dar parcial provimento ao recurso de José Domingos Fraga Filho e negar provimento aos demais recursos de reconsideração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por José Domingos Fraga Filho e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, de modo a:

a.1) alterar a composição do débito previsto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara para o seguinte:

Débito atribuído em regime de solidariedade aos responsáveis José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
17/5/2012	*90.680,35*

Débito atribuído ao responsável Meraldo Figueiredo Sá:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
17/5/2012	*132.471,69*

a.2) reduzir proporcionalmente a multa aplicada a José Domingos Fraga Filho no subitem 9.3 do Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara;

b) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva e Meraldo Figueiredo Sá e, no mérito, negar-lhes provimento;

c) informar os recorrentes e demais interessados 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."

2. Em parecer de peça 566, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) alertou quanto às novas peças acostadas aos autos pelos recorrentes José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá após a instrução de mérito (peças 562-565), os quais invocaram a deliberação proferida no Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara, cuja identidade dos fatos justificaria o arquivamento desta tomada de contas especial. O *Parquet* especializado propôs o retorno do feito à AudRecursos para avaliação da procedência da argumentação dos responsáveis.

3. A proposta foi acolhida em despacho de peça 567.

4. Efetuadas as análises da documentação adicional, a AudRecursos produziu nova instrução, abaixo transcrita, com ajustes de forma (peças 568-570), a qual contou com a anuência do seu corpo diretivo e do MPTCU:

"***INTRODUÇÃO***

1. Em atenção ao Despacho do Relator, Min. Jorge Oliveira (peça 567), trata-se de análise das peças 562-565 acostadas pelos representantes dos recorrentes José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá, que trazem recente precedente deste Tribunal alegadamente similar às questões tratadas neste processo (Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara, proferido no âmbito do TC 019.590/2022-9), e que, segundo eles, impactariam suas condenações.

1.1. A presente análise complementa o exame de mérito (peça 559) dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva (peças 512-518), Meraldo Figueiredo Sá (peças 490-492) e José Domingos Fraga Filho (peças 476-484) contra o Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara (peça 452, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acatar, ainda que em parte, as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Suelme Evangelista Fernandes, Corgésio Ribeiro Albuquerque e Silvano Ferreira do Amaral e pelo espólio do Sr. Luiz Carlos Alécio, de modo a:

9.1.1. com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, arquivar o processo com relação ao Sr. Luiz Carlos Alécio, tendo em vista a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo especificamente quanto a esse responsável;

9.1.2. com base nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com os arts. 17 e 23, inciso I, do mesmo diploma e com os arts. 1º, inciso I, 207, caput e parágrafo único, e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas do Sr. Suelme Evangelista Fernandes, dandolhe plena quitação;

9.1.3. com amparo nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei Orgânica do TCU combinados com os arts. 18 e 23, inciso II, do mesmo diploma e com os arts. 1º, inciso I, 208, caput e § 2º, primeira parte, e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Corgésio Ribeiro Albuquerque e Silvano Ferreira do Amaral, dandolhes quitação;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei Orgânica do TCU combinados com os arts. 19 e 23, inciso III, do mesmo diploma, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, julgar irregulares as contas desses três responsáveis, condenando-os ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora desde as respectivas datas até o dia do efetivo recolhimento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. débitos atribuídos em regime de solidariedade aos responsáveis Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
2/7/2010	*1.149.104,28*
23/8/2010	*1.348.077,56*
10/12/2010	*2.166.000,00*
29/12/2010	*85.499,96*
29/3/2011	*392.275,48*
27/4/2011	*73.179,91*
18/5/2011	*207.455,80*
22/11/2011	*105.287,06*
9/12/2011	*271.595,65*
17/5/2012	*132.471,69*

9.2.2. débitos atribuídos em regime de solidariedade aos responsáveis José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
17/5/2012	*223.152,04*

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 267 do Regimento Interno desta Corte, aplicar aos Srs. Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá multa no valor individual de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), R$ 1.550.000,00 (um milhão quinhentos e cinquenta mil reais) e R$ 1.550.000,00 (um milhão quinhentos e cinquenta mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de 15

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

(quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno-TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.4.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.4.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal, aos responsáveis em epígrafe e, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e do art. 209, § 7º, do Regimento Interno-TCU, à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando a esses destinatários que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. informar à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de mandatária do Ministério da Agricultura e Pecuária, em desfavor de Corgésio Ribeiro Albuquerque, Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho, Luiz Carlos Alécio, Meraldo Figueiredo Sá, Silvano Ferreira do Amaral e Suelme Evangelista Fernandes, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais repassados pela União à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado de Mato Grosso (SEDER) por meio do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA (Siafi nº 615.374, peça 73).

2.1. O contrato esteve vigente de 31/12/2007 a 30/4/2020, com prazo de sessenta dias para prestar contas, terminando em 29/6/2020 (peças 73 e 96). Tinha por objeto a construção de bases físicas e a aquisição de equipamentos para instalação de agroindústrias para a agricultura familiar em diversos municípios do Estado de Mato Grosso, conforme Plano de Trabalho e Laudo de Análise de Empreendimento (peças 67-71).

2.2. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se a citação de sete ex-Secretários de Estado de Desenvolvimento Rural/MT, responsabilizados pelos seguintes períodos (peça 353):

h) Jilson Francisco da Silva, de 31/3/2010 a 24/3/2011;

i) José Domingos Fraga Filho, de 25/3/2011 a 20/12/2012;

j) Meraldo Figueiredo Sá, de 21/12/2012 a 31/12/2013;

k) Luiz Carlos Alécio, de 1/1/2014 a 31/12/2014;

l) Suelme Evangelista Fernandes, de 1/1/2015 a 31/3/2018;

m) Corgésio Ribeiro Albuquerque, de 1/4/2018 a 31/1/2019; e

n) Silvano Ferreira do Amaral, de 1/2/2019 a 30/4/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

2.3. Aos recorrentes, Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá, atribuiu-se a conduta de executar parcialmente o objeto pactuado, restando imprestável a parcela executada, porquanto não foi dada uma finalidade útil às bases físicas e aos equipamentos adquiridos, não atingindo os fins pactuados, mesmo parcialmente.

2.4. Aos demais ex-secretários foi atribuída a conduta de deixar de tomar as providências necessárias à conclusão do objeto pactuado, restando imprestável a parcela executada, seja porque a obra ficou inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

2.5. Efetuada a citação (peças 376, 378, 384-386, 389, 390, 404 e 410), a viúva do responsável Luiz Carlos Alécio informou sobre seu falecimento (peça 396). Os demais responsáveis apresentaram alegações de defesa às peças 424-431 e 435-442.

2.6. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs (peça 443):

d) arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em relação a Luiz Carlos Alécio, falecido antes de sua citação;

e) acolher as alegações de defesa e julgar regulares com ressalvas as contas de Corgésio Ribeiro Albuquerque, Silvano Ferreira do Amaral e Suelme Evangelista Fernandes; e

f) rejeitar as alegações de defesa de Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá, julgar irregulares as suas contas, imputar-lhes débito na medida da participação de cada um deles nas irregularidades apuradas e aplicar-lhes a multa proporcional ao dano.

2.7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU, peça 446) manifestou-se de acordo com a proposta, a qual foi acolhida pelo Tribunal, com alteração para julgar regulares as contas de Suelme Evangelista Fernandes, dando-lhe plena quitação.

2.8. Assim, prolatou-se o Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara (peça 452, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

2.9. Contra essa deliberação, foram interpostos recursos de reconsideração por Jilson Francisco da Silva (peças 512-518), Meraldo Figueiredo Sá (peças 490-492) e José Domingos Fraga Filho (peças 476-484).

2.10. O exame de mérito dos recursos (peça 559) concluiu pela negativa de provimento dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva e por Meraldo Figueiredo Sá, bem como propôs dar parcial provimento ao recurso de José Domingos Fraga Filho para reduzir os valores do débito e da multa que lhe foram aplicados.

2.11. Neste momento, examinam-se os expedientes de peças 562-565.

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação

3.1. O presente exame contempla as seguintes questões, em analogia ao julgado no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara:

a) quanto a Meraldo Figueiredo Sá, a validade das comunicações processuais dirigidas a ele e a aplicação do prazo decenal previsto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012;

b) quanto a José Domingos Fraga Filho, o exame do nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano.

4. Das comunicações e do prazo decenal

4.1. O recorrente Meraldo Figueiredo Sá argumenta que a sua notificação por edital e citação não foram válidas, devendo-se dar o mesmo desfecho ocorrido no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara, prolatado no processo TC 019.590/2022-9. Argumenta, em síntese, que (peça 564):

a) tal como no presente processo, o TC 019.590/2022-9 constitui TCE instaurada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

em desfavor dos sucessivos titulares da Secretaria de Estado responsável pela política de agricultura familiar de Mato Grosso — dentre eles Meraldo Figueiredo Sá —, em razão de irregularidade relativa à ausência de funcionalidade de objeto de contrato de repasse celebrado no âmbito do mesmo Programa Prodesa, com idêntica finalidade: construção de bases físicas e aquisição de equipamentos destinados à instalação de agroindústrias para a agricultura familiar em municípios do Estado de Mato Grosso;

b) o Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara acolheu parcialmente as alegações de defesa de Meraldo Figueiredo Sá e arquivou os autos com relação a ele, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN-TCU 71/2012;

c) a notificação editalícia foi reputada inválida naquele processo por não ter sido precedida de tentativa de comunicação pessoal ao responsável, em contrariedade ao art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU e ao art. 26, §§ 3º e 4º, da Lei 9.784/1999, que somente autorizam a intimação por edital quando o destinatário for indeterminado, desconhecido ou de domicílio indefinido (item 97-100 da instrução que compõe o Relatório do Acórdão 1095/2026, peça 565);

d) fato idêntico ocorre nestes autos, na data de 17/11/2020, Meraldo foi notificado via edital (peça 48) quando era descabida naquele momento, uma vez que não se esgotaram todos os meios de comunicação que deveriam ter sido realizados antes;

e) na data de 3/6/2022 (peça 360), foi efetivado termo de pesquisa de endereço pelo TCU, com o objetivo de localizar o endereço correto do requerido, após a notificação via edital. Isso comprova que o Edital não havia observado as disposições legais para validade da citação via edital, dado que ainda se procurava o endereço de Meraldo para devida citação;

f) na data de 20/6/2022 (peças 372 e 373) foi encaminhado novo ofício a Meraldo por meio de AR, conforme demonstra a peça 388 dos autos, no entanto, sem êxito vez que, no AR com data de 23/06/2022 (peça 388) consta endereço inexistente, isto significa que mais uma vez o AR não chegou às mãos do requerido Meraldo, não sendo citado, comprovando em definitivo que somente na data de 11/7/2022 (peça 398) Meraldo tomou conhecimento dos autos, ou seja, mais de 10 anos após a suposta irregularidade efetivada, quando a sua procuradora colacionou procuração nos autos para se inteirar do assunto, solicitando pedido de prorrogação de prazo, momento em que a citação foi efetivada, passando a partir de então a ter conhecimento dos autos, demostrando-se claramente a sua boa-fé;

g) não se desconhece que a independência de cada processo de contas, em tese, permitiria conclusões diversas para relações jurídicas distintas. Todavia, quando dois processos dizem respeito à mesma pessoa, ao mesmo cargo, ao mesmo período de exercício, ao mesmo programa de governo e a fatos de idêntica natureza jurídica — sendo a irregularidade descrita em ambos os autos com redação praticamente idêntica —, a manutenção de desfechos diametralmente opostos (de um lado, arquivamento; de outro, condenação a débito solidário milionário e multa de R$ 1.550.000,00) compromete a coerência decisória que se espera de um mesmo Tribunal, colocando em xeque os princípios da isonomia e da segurança jurídica que devem nortear a atuação de qualquer órgão julgador;

h) o dever de uniformização da jurisprudência, previsto no art. 926 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos processos perante o TCU, impõe que tribunais mantenham sua jurisprudência íntegra, estável e coerente;

i) conforme consignado no Relatório Técnico ora impugnado (itens 2.5 e 5.16, alínea 'b'), a citação do Recorrente neste TC 045.481/2021-0 ocorreu em 23/6/2022 (peça 389). Não constam dos autos, todavia — ao menos não de forma explícita no Relatório Técnico examinado —, os elementos que permitam aferir se essa citação foi precedida de regular tentativa de comunicação pessoal ao recorrente, ou se, a exemplo do que se apurou no TC 019.590/2022-9, também neste processo se valeu a Administração de notificação editalícia sem o prévio esgotamento das vias ordinárias de comunicação, em contrariedade ao art. 179, inciso III, do RI/TCU e ao art. 26, §§ 3º e 4º, da Lei 9.784/1999.

j) se for verificado detalhadamente os autos (peças 388-389) será constatado que Meraldo não foi citado, conforme consta no relatório técnico, tendo em vista constar nas peças citadas endereço inexistente, isto significa que o AR não chegou às mãos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

k) ainda que se entenda subsistente a validade da citação e, por consequência, inaplicável a exata fundamentação do art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 a estes autos, subsiste a necessidade de o Tribunal considerar, na dosimetria da pena e na apreciação da proporcionalidade do débito e da multa mantidos contra o Recorrente, a circunstância de que, para o mesmo período de gestão e para conduta de igual natureza, o próprio TCU reconheceu, no processo paradigma, que o decurso de mais de uma década entre os fatos (2012-2014) e o efetivo julgamento (2024-2026) compromete a reconstituição fidedigna das circunstâncias fáticas vivenciadas pelo gestor em mandato de curtíssima duração (pouco mais de doze meses), à frente de um programa cuja execução se estendeu por treze anos (2007 a 2020). Tal circunstância, já invocada nas razões recursais originárias (peça 490, itens sobre a brevidade do mandato e a complexidade da avença), ganha agora reforço objetivo e concreto no precedente ora trazido aos autos, o qual comprova que a própria Corte de Contas, ao examinar com profundidade equivalente situação, reconheceu a insuficiência das condições para uma responsabilização integral do gestor pelos fatos então ocorridos.

Análise:

4.2. O edital publicado no Diário Oficial da União de 17/11/2020 (peça 48) diz respeito à notificação do recorrente Meraldo Figueiredo Sá pela Caixa Econômica Federal para que saneasse as irregularidades referentes ao objeto inconcluso, demonstrasse que não causou prejuízo ao erário ou devolvesse os valores atualizados e com juros, sob pena de instauração desta TCE.

4.3. Observa-se que a notificação editalícia foi precedida por tentativa de comunicação via Ofício 1450/2020/GIGOV/CB (peça 29), de 3/9/2020, endereçado para localidade descrita na ficha de qualificação dos responsáveis (peça 7). O aviso de recebimento (AR) de peça 43 indica que a devolução da comunicação, em 10/11/2020, foi por motivo de ausência do recorrente após as três tentativas de entrega realizadas pelo carteiro.

4.4. Como o motivo da devolução da correspondência foi a ausência do responsável, esperava-se, ao menos, envio de novo ofício para o mesmo endereço com o fim de esgotar a tentativa de comunicação. Contudo, as peças seguintes ao AR revelam a subsequente publicação do edital.

4.5. Conforme consignado no relatório do TC 019.590/2022-9, 'Para ser válida, a publicação por edital pressupõe a não localização do destinatário' (peça 565, p. 29), sendo esta a literalidade do art. 179, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

4.6. Embora não se trate de comunicação expedida pelo TCU, cabe destacar os seguintes dispositivos da Resolução-TCU 170/2004, vigente à época da notificação:

> *Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de: (NR)(Resolução-TCU nº 235, de 15/09/2010, BTCU 36/2010, DOU de 20/09/2010)*
>
> *(...)*
>
> *IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º Considera-se não localizado, para os fins do que dispõe o inciso IV deste artigo, o destinatário que estiver em lugar* ***ignorado, incerto ou inacessível****.*

4.7. Nessa linha, deve ser considerada inválida a notificação por edital realizada durante a fase interna da TCE (peça 48), visto que não se tratava de destinatário em lugar ignorado, incerto ou inacessível, nem houve nova tentativa de comunicação no endereço em que se registrou a ausência.

4.8. Superada a questão quanto à invalidade da comunicação pelo referido edital na fase interna, verifica-se que a citação do recorrente durante a fase externa da TCE ocorreu em 23/6/2022, em endereço registrado na base de dados da Receita Federal, mediante o Ofício 26364/2022-TCU/Seproc, cujo AR foi assinado pelo recorrente (peças 360, 373 e 390).

4.9. Essa comunicação demonstra que a citação chegou ao endereço do responsável, sendo, portanto, válida nos termos do art. 4º, II, da Resolução-TCU 170/2004.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

4.10. Dado que a citação foi válida, nota-se que, entre a data do fato gerador em 1/1/2014 (dia em que Meraldo Figueiredo Sá deixou a posição de secretário) e a efetiva notificação do gestor mediante citação (23/6/2022), não houve o transcurso de mais de dez anos, circunstância que afasta a premissa que levou ao arquivamento dos autos no processo paradigma.

4.11. Nesse sentido, a situação do recorrente nesta TCE difere da ocorrida no TC 019.590/2022-9, no qual constatou-se o transcurso de dez anos (peça 565, p. 29):

> *101. Diante dessas circunstâncias, verifica-se que houve intervalo superior a 10 (dez) anos desde o fato gerador, 01/01/2014 (dia seguinte ao término do mandato do responsável), até a efetiva notificação do gestor (06/03/2024), dando ensejo ao arquivamento do feito em relação ao então secretário de estado, com amparo no art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN TCU 71/2012.*

4.12. Não procede a alegação de que, no processo paradigma, o TCU reconheceu que o decurso de dez anos entre os fatos e o efetivo julgamento comprometeria a reconstituição fidedigna das circunstâncias fáticas vivenciadas pelo gestor, pois em nenhum momento foi utilizada a data do julgamento como termo do prazo decenal.

4.13. Verifica-se que, nos três casos de arquivamento com fundamento no art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN TCU 71/2012 ocorrido no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara, o prazo decenal teve por parâmetro o período contado do fato gerador do dano até a notificação do responsável/sucessor, não até o momento do julgamento.

4.14. Importa mencionar que o arquivamento do feito com relação ao responsável Luiz Carlos Alécio esteve associado o reconhecimento do prejuízo à defesa de seu espólio em período inferior a dez anos. Tal flexibilização da regra deu-se em razão de o espólio se enquadrar na condição de sucessor do gestor falecido, o que não se aplica ao caso de Meraldo Figueiredo Sá.

4.15. Ainda que o julgamento tenha ocorrido após os dez anos, o recorrente teve conhecimento dos autos em momento anterior a esse marco temporal, dispondo de oportunidade para apresentar defesa e produzir os documentos que entendesse necessários.

4.16. Ademais, não foram apresentados elementos concretos com o fim de demonstrar o efetivo prejuízo à defesa, limitando-se o recorrente à alegação abstrata sobre dificuldade de reconstituição dos fatos decorrente da passagem do tempo.

4.17. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte apresenta julgados exigindo tal comprovação do prejuízo mesmo diante do transcurso do prazo decenal, a exemplo do Acórdão 1.166/2025-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes. Dessa forma, a circunstância invocada não permite afastar ou reduzir a responsabilização do recorrente.

4.18. Ante o exposto, conclui-se que, no caso, apesar de a notificação via edital ocorrida durante a fase interna da TCE ser inválida, a citação durante a fase externa da TCE foi válida e não houve o transcurso de mais de dez anos para fins de aplicação do art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012.

4.19. ***Do nexo causal***

4.20. O recorrente José Domingos Fraga Filho defende o julgamento pela regularidade de suas contas, por lhe ser aplicável o mesmo reconhecimento, identificado no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara, do rompimento do nexo de causalidade de sua conduta para a ocorrência do dano. Argumenta, em síntese, que (peça 562):

a) evidencia-se, sob a ótica dos princípios da segurança jurídica e da unidade de convicção, que tanto o presente processo (TC 045.481/2021-0) quanto o correlato TC 019.590/2022-9, guardam estrita e inafastável identidade de causa de pedir, objeto e agentes, o que impõe a uniformização de seus desfechos jurídicos;

b) ambas as TCEs foram instauradas pela mesma instituição mandatária, Caixa Econômica Federal, e decorrem do mesmo programa de descentralização federal, Prodesa (Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário), sob a égide e coordenação do Ministério da Agricultura e Pecuária;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

c) os instrumentos correlatos — Contrato de Repasse Siafi nº 615.374 (objeto destes autos) e Contrato de Repasse Siafi nº 615.386 (objeto do feito paradigmático) — compartilham a mesma finalidade programática: a construção de bases físicas e a aquisição de equipamentos para a instalação de agroindústrias destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar em diversos municípios do Estado de Mato Grosso. Do ponto de vista cronológico, ambas as relações convencionais se estenderam de 31/12/2007 a 30/4/2020, com prazo limite para a apresentação da prestação de contas final fixado em comum para o dia 29/6/2020;

d) o rol de responsáveis é idêntico em ambas as relações processuais, figurando os mesmos Secretários de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER/SEAF) que se sucederam ao longo do período. Entre eles, o recorrente, cuja conduta e período de gestão foram submetidos a escrutínios absolutamente idênticos em ambos os processos;

e) caracterizada a perfeita simetria fática, causal e subjetiva entre as relações jurídicas em exame, a análise das condutas de José Domingos Fraga Filho, não admite dissociação analítica sob pena de grave contradição hermenêutica;

f) nos autos do processo TC 019.590/2022-9, a 2ª Câmara do TCU deparou-se com as mesmas circunstâncias de fato e de direito que agora se discutem. Naquela oportunidade, o Colegiado deliberou, de forma unânime e categórica, pelo afastamento definitivo de qualquer responsabilidade do recorrente, julgando regulares as contas de José Domingos Fraga Filho e dando-lhe quitação plena;

g) os fundamentos técnicos e jurídicos agasalhados pelo acórdão paradigma não apenas justificam a absolvição lá decretada, como também fulminam, por completo, a pretensão de responsabilização remanescente e solidária deduzida no presente processo, amparando-se nos seguintes pilares:

g.1) durante o período de gestão efetiva do Recorrente — devidamente retificado para o interregno de 25/03/2011 a 28/3/2012 —, a execução das metas do convênio deu-se de forma contínua, célere e positiva. Além disso, sob a sua administração, o empreendimento apresentou evolução física real e incontroversa, avançando expressivamente de 61,03% para 89,55% de execução. Tal evolução afasta, de plano, qualquer alegação de inércia, abandono ou conduta omissiva que pudesse ser imputada ao recorrente durante o exercício de seu múnus público;

g.2) todas as contas parciais geridas e apresentadas pelo recorrente foram formalmente analisadas e aprovadas pelo órgão repassador, tal como ocorreu no presente caso em exame;

g.3) as pontuais inconsistências físicas ou construtivas anotadas nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAEs) emitidos pela Caixa Econômica Federal à época foram devidamente saneadas pela fiscalização ou revelaram-se de caráter meramente formal, incapazes de comprometer ou impedir o fluxo normal de execução do ajuste sob a sua gestão;

g.4) o dano materializado ao erário, consubstanciado no insucesso do programa, no perecimento das bases físicas e no extravio de equipamentos, foi constatado em vistorias técnicas realizadas apenas no ano de 2020, quase dez anos após o encerramento do mandato do Recorrente, do mesmo modo como ocorreu nos fatos decorrentes do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA, registro Siafi 615374;

g.5) o nexo causal foi integralmente rompido, uma vez que o perecimento do objeto decorreu diretamente do abandono administrativo das estruturas por gestões sucessoras e do desvio de bens ocorridos muito tempo depois da saída do recorrente, concluindo o Ministro-Relator que 'inexiste nexo de causalidade entre sua conduta e o dano final, (...)'.

h) diante do rompimento do nexo causal e da ausência de culpa em sentido estrito, impõe-se a extensão dos efeitos do julgado paradigmático a este processo, com a consequente declaração de regularidade das contas do recorrente. Desfecho contrário viola as garantias constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e o dever de coerência decisória que vincula a atividade controladora deste Tribunal;

i) enquanto no paradigma restou soberanamente decidido que o extravio de bens e o abandono de obras constatados em 2020 não possuem nexo de causalidade com o gestor exonerado em março de 2012,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

no presente feito busca-se, de forma paradoxal, manter o liame causal para imputar-lhe débito solidário sob o mesmo cenário temporal e fático;

j) por meio do artigo 30, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb, o ordenamento jurídico impõe o dever de que as autoridades públicas atuem de forma proativa para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, vedando instabilidades hermenêuticas injustificadas. Esse comando impõe a esta Corte de Contas o dever de preservação e coerência de seus próprios precedentes, de sorte que casos substancialmente idênticos, que compartilham os mesmos sujeitos e o mesmo contexto operacional, recebam idêntico desfecho com a outorga de quitação plena. A quebra dessa coerência decisória frustra a legítima confiança do jurisdicionado e fragiliza a previsibilidade dos atos de controle externo deste Tribunal.

Análise:

4.21. O paradigma do TC 019.590/2022-9 apresenta similaridades em comparação ao presente caso, tratando-se de construção de bases para agroindústrias precedida pela aquisição dos equipamentos, no qual atribuiu-se ao recorrente e aos demais ex-secretários a irregularidade de ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado.

4.22. Naquele caso, a conduta atribuída a José Domingos Fraga Filho foi associada à ausência de tomada de providências para a conclusão do feito (peça 563, p. 15):

> *Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados, conforme irregularidades apontadas nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia de peças 108-115 e no PA GIGOV/CB 1150/2020.*

4.23. No presente caso, embora a conduta atribuída ao responsável tenha enfatizado a imprestabilidade do objeto parcialmente executado, sem se tratar de ausência de tomada de providências, isso não impede a aplicação do mesmo raciocínio sobre o nexo causal realizado no TC 019.590/2022-9.

4.24. O voto condutor proferido no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara teceu as seguintes considerações sobre o nexo de causalidade da conduta do recorrente (peça 563, p. 45):

> *27. Em relação ao Sr. José Domingos Fraga Filho, ainda que parte de suas alegações de defesa devam ser rejeitadas, as evidências dos autos demonstram que, durante sua gestão, houve evolução física do objeto (de 61,03% para 89,55%) e as falhas apontadas pela Caixa foram corrigidas ou não impediram a execução normal do ajuste à época. Considerando que a última evolução na execução do objeto ocorreu em 10/01/2013, bem assim com a informação de que as prestações de contas dos recursos por ele geridos foram aprovadas (peça 1), inexiste nexo de causalidade entre sua conduta e o dano final, materializado anos depois pelo abandono e extravio de equipamentos, razão pela qual julgo suas contas regulares, dando-lhe quitação plena.*

4.25. Na situação em exame, verifica-se nos autos que, durante o período de gestão do recorrente (25/3/2011 a 28/3/2012), a construção das bases para agroindústrias contribuiu com aproximadamente 7% do total da execução física. A evolução do total de execução passou de 82,13% para 89,21%, conforme os Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) nº 11 e 17, de 3/5/2011 e de 11/1/2012, respectivamente (peças 189 e 197).

4.26. O percentual de 7% de execução é significativo, considerando que as despesas com bases físicas corresponderam a apenas 17,87% de todo o investimento, segundo o Parecer PA GIGOV/CB nº 895/2020, de 1/9/2020 (peça 176, p. 3):

> *9. Todos os equipamentos totalizando cerca de R$ 7.319.722,46 (sete milhões, trezentos e dezenove mil, setecentos e vinte e dois reais e quarenta e seis centavos), que representam 82,13% do valor do total do investimento, não estão em uso e não se tem informação de sua localização, nem mesmo se estão de posse do Contratado, sendo todos esses desbloqueios integralmente aferidos e pagos aos fornecedores.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

> *10. Restaram então, as construções de 20 bases físicas ao montante de R$ 1.593.152,76 (Um milhão, quinhentos e noventa e três mil, cento e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos) que corresponde a 17,87% do valor do investimento. Desse valor informamos que foram desbloqueados R$ 582.532,38 (Quinhentos e oitenta e dois mil, quinhentos e trinta e dois reais e trinta e oito centavos), correspondendo a 6,54% também do valor do investimento, já que a grande maioria das 20 bases físicas que deveriam ser construídas, não foram concluídas ou nem mesmo iniciadas.*

4.27. Além da evolução física, as falhas apontadas pela Caixa, que foram motivo para retenção parcial de valores, foram corrigidas ou não impediram a execução normal do ajuste à época (peças 197, 208 e 214). Não há elementos aptos a relacionar tais falhas à situação dos equipamentos adquiridos e ao estado de incompletude e abandono das obras registrados em 2016 e 2020 (peças 174-177 e 426, p. 27-76).

4.28. Após a gestão do recorrente, houve evolução na execução do objeto até a emissão do RAE nº 19, conforme registro de 18/1/2013 no parecer da Caixa de 22/1/2013 (peça 215), sendo que, nesta última data, a Caixa suspendeu novas liberações de recursos até que houvesse a reconstrução de uma base parcialmente derrubada pela ação do vento, o que não se verificou na vistoria de 2020 (peça 174, p. 2).

4.29. A unidade técnica havia apontado que os pagamentos das bases deveriam ter sido autorizados apenas após verificação da sua adequada execução, pois o principal problema das agroindústrias teria decorrido de deficiências na construção (peça 443, p. 55-56). Contudo, as bases físicas associadas ao Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007 mencionadas no relatório de 2016 (peça 426, p. 27-76), bem como as citadas nos pareceres da Caixa de 2020 (peças 174-177), tiveram a ausência de sua funcionalidade associada à incompletude, à ação do tempo, ao abandono ou à invasão das instalações, circunstâncias identificadas anos após a saída do recorrente da função.

4.30. Nos autos, assim como no caso paradigma, há a informação de que as prestações de contas parciais dos recursos geridos pelo recorrente foram aprovadas (peça 1, p. 2-3).

4.31. Ante essas constatações, verifica-se simetria do presente caso com relação ao do Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara. Durante a gestão em exame, houve incremento da execução física do objeto, inexistindo evidência de paralisação ou descontinuidade da execução do ajuste. Os registros da Caixa Econômica Federal no período indicam que os problemas identificados foram objeto de acompanhamento e correção ao longo da execução, sem que se tenha demonstrado relação entre tais ocorrências e o dano posteriormente constatado.

4.32. Nesse contexto, o dano efetivou-se em momento posterior ao exercício do cargo pelo recorrente. A superveniência de atos ou omissões praticados por seus sucessores, que contribuíram para a descontinuidade do empreendimento em 2013, permite romper o nexo causal entre a conduta do recorrente e o prejuízo apurado.

4.33. Desse modo, as premissas fáticas consideradas pelo Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara para reconhecer a inexistência de nexo causal entre a conduta de José Domingos Fraga Filho e o dano ao erário estão igualmente presentes nesta TCE, inexistindo, portanto, elemento diferenciador relevante que justifique solução distinta.

4.34. Ante o exposto, em atenção aos fundamentos adotados no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara e à simetria fática verificada entre os casos, propõe-se o acolhimento das razões recursais para afastar a responsabilização do recorrente José Domingos Fraga Filho, julgar regulares as suas contas e dar-lhe quitação.

CONCLUSÃO

5. Do exame, é possível concluir que:

a) apesar da invalidade da notificação de Meraldo Figueiredo Sá via edital durante a fase interna da TCE, a citação durante a fase externa da TCE foi válida e não houve o transcurso do prazo de dez anos previsto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 para fins de arquivamento do feito em analogia ao julgado no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

b) há simetria fática entre o presente caso e o apreciado no Acórdão 1.095/2026-TCU-2ª Câmara, permitindo-se adotar as mesmas conclusões a respeito do rompimento do nexo causal entre a conduta de José Domingos Fraga Filho e o dano apurado.

5.1. Desse modo, a proposta adotada para o recurso de reconsideração de José Domingos Fraga Filho, na instrução de peça 559, deve ser alterada para dar-lhe provimento, mantendo-se inalteradas as propostas de negativa de provimento dos recursos de reconsideração de Jilson Francisco da Silva e de Meraldo Figueiredo Sá.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. 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 de reconsideração interposto por José Domingos Fraga Filho e, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a:

a.1) tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.2.1, 9.2.2 e 9.3 do Acórdão 2.390/2025-TCU-2ª Câmara em relação a José Domingos Fraga Filho;

a.2) julgar regulares as contas de José Domingos Fraga Filho, dando-lhe quitação, com base nos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992;

b) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva e por Meraldo Figueiredo Sá e, no mérito, negar-lhes provimento;

c) informar os recorrentes e demais interessados 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146123.

VOTO

Trata-se, nesta oportunidade, dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá contra o Acórdão 2.390/2025-2ª Câmara (relator: Ministro Aroldo Cedraz).

2. Cuidam os autos, originalmente, de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), na condição de mandatária do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado de Mato Grosso (Seder/MT) por meio do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA, celebrado no âmbito do Programa de Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário (Prodesa), cujo objeto consistia na construção de bases físicas e na aquisição de equipamentos para instalação de agroindústrias voltadas à agricultura familiar.

3. O contrato teve vigência de 31/12/2007 a 30/4/2020, com prazo para a prestação de contas em 29/6/2020.

4. A deliberação recorrida, entre outras providências, julgou irregulares as contas dos três recorrentes (todos ex-secretários de Estado que se sucederam à frente da referida pasta), condenando-os solidariamente ao pagamento de débito e aplicando-lhes multa individual, em razão da execução parcial do objeto, sem que fosse dada finalidade útil às bases físicas executadas e aos equipamentos adquiridos.

5. Os recorrentes alegaram, em síntese, que: i) houve prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU; ii) não devem ser responsabilizados pelo dano apurado; e iii) não houve má-fé ou dolo, o que afronta a razoabilidade das multas aplicadas.

6. Em exame de mérito inicial dos recursos (peça 559), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu pela negativa de provimento aos apelos de Jilson Francisco da Silva e de Meraldo Figueiredo Sá e pelo provimento parcial ao recurso de José Domingos Fraga Filho, para reduzir os valores do débito e da multa que lhe foram imputados.

7. Posteriormente, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá acostaram aos autos as peças 562-565, trazendo recente precedente deste Tribunal, alegadamente similar às questões aqui tratadas, o Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), proferido no âmbito do TC 019.590/2022-9, que, segundo eles, impactaria suas condenações.

8. Meraldo Figueiredo Sá argumentou que sua notificação por edital e citação não foram válidas, devendo-se dar o mesmo desfecho conferido no aludido acórdão. Já José Domingos Fraga Filho defendeu a regularidade das suas contas, ante o rompimento do nexo de causalidade de sua conduta com o dano apurado, também reconhecido nos autos do TC 019.590/2022-9.

9. Ante a superveniência dessa documentação, acolhi, mediante o despacho de peça 567, a proposta do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), no sentido de retornar os autos à unidade instrutora para avaliação da procedência dos novos argumentos.

10. Em derradeira instrução (peça 568), a AudRecursos concluiu que: a) não obstante a invalidade da notificação de Meraldo Figueiredo Sá via edital durante a fase interna da TCE, a citação promovida na fase externa foi válida e não houve o transcurso do prazo decenal previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, razão pela qual não se aplica a ele o mesmo desfecho do processo paradigma; e b) há simetria fática entre o presente caso e o apreciado no Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara, apta a ensejar idêntica conclusão quanto ao rompimento do nexo de causalidade entre a conduta de José Domingos Fraga Filho e o dano apurado. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

11. De início, reitero o conhecimento dos recursos realizado por meio dos despachos de peças 488, 505 e 550, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

12. No mérito, manifesto, desde já, minha concordância com os pareceres precedentes quanto aos recursos de José Domingos Fraga Filho e de Meraldo Figueiredo Sá e adoto seus fundamentos como razões de decidir. Todavia, entendo que deve ser dado desfecho distinto ao caso de Jilson Francisco da Silva, dando-se provimento ao seu apelo e julgando suas contas regulares, pelos motivos que exponho a seguir.

***

13. Os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares por executarem parcialmente o objeto pactuado, com a imprestabilidade da parcela executada, uma vez que não foi dada finalidade útil às bases físicas e aos equipamentos adquiridos, levando ao não atingimento dos fins pactuados do contrato de repasse.

14. O contrato foi firmado no valor de R$ 8.580.000,00, sendo R$ 7.800.000,00 à conta do concedente e R$ 780.000,00 referentes à contrapartida do convenente. A vigência inicial, de 31/12/2007 a 13/6/2009 (peça 73), foi prorrogada sucessivamente, por diversas vezes, se estendendo até 30/4/2020. A execução teve início, de fato, em **1º/7/2010**, conforme informado no relatório do tomador de contas (peça 343, p. 4). Os repasses efetivos corresponderam à totalidade dos recursos federais previstos.

15. O objeto do contrato consistia na construção de bases físicas e na aquisição de equipamentos para agroindústria, a serem instalados nessas bases. Do total de recursos previstos, 82,13% se referiam aos equipamentos e 17,87% às bases físicas. O desembolso chegou a 93,60% do total, dos quais apenas 6,54% foram utilizados para a construção das bases físicas e o restante, para a aquisição dos equipamentos. Em 27/8/2020, foi devolvido aos cofres da União o total de R$ 2.416.815,12 (peça 279).

16. Em fiscalização realizada pela Caixa em 2020 (peça 174), verificou-se que, das seis bases físicas construídas, uma estava fechada, sem vestígios de uso; três foram invadidas para serem utilizadas como moradia; outra estava servindo como base de apoio para atendimento da saúde; e a última foi completamente destruída por ação dos ventos ocorrida oito anos antes. Poucos equipamentos constavam em algumas das bases, porém sem uso e deteriorados. Os demais equipamentos adquiridos não foram localizados. A Caixa concluiu que o que fora executado no contrato de repasse nunca teve funcionalidade, sendo favorável à devolução integral do valor do repasse ao ministério gestor.

17. Importa destacar que, na gestão de **Jilson Francisco da Silva** (31/3/2010 a 24/3/2011), foram atualizados os planos de trabalho (peças 68 e 69) e adquiridos apenas equipamentos, não tendo havido desembolso para a construção de bases físicas (peça 443, p. 42 e 46).

18. Na sequência, **José Domingos Fraga Filho** assumiu a gestão da pasta (25/3/2011 a 28/3/2012 – esta última data conforme correção demandada pelo recorrente, uma vez que havia sido considerado, na decisão condenatória, o término da sua gestão em 20/12/2012). No período em que esteve à frente da Seder/MT, o gestor deu continuidade ao contrato e promoveu a execução de parte das bases físicas previstas, as quais, apesar de apresentarem algumas deficiências durante a construção, tiveram tais defeitos saneados. O total de pagamentos realizados, relativos às bases físicas, foi de R$ 618.941,99, o que corresponde a 38,53% do valor previsto para as obras de construção (R$ 1.606.058,82), conforme análise da instrução de peça 443 (p. 55).

19. No período compreendido entre 29/3/2012 e 20/12/2012, **Carlos Luiz Milhomem de Abreu** esteve à frente da secretaria, porém acabou não sendo citado nesta TCE, provavelmente em função do equívoco na data do término da gestão de José Domingos Fraga Filho. Nesse período foram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

executados R$ 132.471,69, também referentes às bases físicas. Ressalto que o último desbloqueio de recursos pela Caixa ocorreu em 17/5/2012.

20. Já **Meraldo Figueiredo Sá** (21/12/2012 a 31/12/2013) nada executou em sua gestão. Não deu continuidade às bases físicas nem adotou providências a fim de justificar a não continuidade das obras (apesar de dispor de recursos suficientes para tal) e o destino dos equipamentos adquiridos.

21. Outros gestores assumiram posteriormente a pasta, sem que tivesse havido a conclusão do objeto, tendo sido também citados nesta TCE. São eles: Luiz Carlos Alécio (1º/1/2014 a 31/12/2014); Suelme Evangelista Fernandes (1º/1/2015 a 31/3/2018); Corgésio Ribeiro Albuquerque (1º/4/2018 a 31/1/2019); Silvano Ferreira do Amaral (1º/2/2019 a 30/4/2020). Por meio do acórdão recorrido, o processo foi arquivado em relação a Luiz Carlos Alécio, as contas de Suelme Evangelista Fernandes foram julgadas regulares e as dos demais, regulares com ressalva, com quitação.

***

22. Primeiramente, no que tange à incidência da prescrição, alegada por todos os recorrentes, manifesto minha anuência com a análise da AudRecursos efetuada na instrução de peça 559.

23. Os recorrentes defendem, em síntese, a teoria da unicidade das causas interruptivas e que o termo inicial para a contagem da prescrição seria de caráter individual. Para isso, deveriam ser consideradas, como marco inicial da prescrição, as datas em que cada um deixou o cargo de secretário, quais sejam, 25/3/2011, 28/3/2012 e 31/12/2013, e não a data em que as contas deveriam ter sido prestadas (29/6/2020). Diante disso, argumentam que, no intervalo entre a saída dos recorrentes do cargo e o momento de suas citações, teria ocorrido a prescrição quinquenal.

24. Registro que a questão acerca da unicidade das causas interruptivas não resta pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A tese, inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes no Agravo Regimental no Mandado de Segurança 38.627, foi acolhida pontualmente apenas no âmbito da Segunda Turma daquela Corte e ainda não se reflete de modo pacífico em sua jurisprudência. Como exemplos de julgados do STF em sentido contrário a essa tese, cito o MS 37.578-AgR, de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 18/10/2023 pela Segunda Turma, e o MS 39.167, de relatoria do Ministro Flávio Dino, julgado em 18/3/2024 pela Primeira Turma.

25. No mesmo sentido, este Tribunal já assentou que não se aplica em seus processos o princípio da unicidade das causas interruptivas da prescrição, pois o regramento interno do TCU estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez, conforme o art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022 (a exemplo dos Acórdãos 4.010/2026-2ª Câmara, de minha relatoria; 601/2025-Plenário, relator: Ministro Antonio Anastasia; e 56/2024-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler).

26. Quanto ao termo inicial da prescrição, o entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que deve ser considerada a data do encaminhamento da prestação de contas final do ajuste ao órgão concedente ou a do término do prazo correspondente para essa prestação, e não a data de apresentação de prestações de contas parciais (Acórdãos 6.780/2025-2ª Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes; 520/2025-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas).

27. Isso porque somente com a prestação de contas final é possível se verificar integralmente se houve cumprimento dos objetivos pretendidos e se os recursos foram aplicados de forma regular; além de que, até a sua apresentação, admite-se o saneamento de eventuais lacunas identificadas nas prestações de contas parciais, ainda na fase interna do processo de contas.

28. Assim, considerando o marco inicial de 30/6/2020 (data seguinte ao término do prazo para a prestação de contas), os eventos interruptivos que se sucederam, conforme demonstrado no relatório que acompanha esta decisão, demonstram não ter ocorrido a prescrição principal, tampouco a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

intercorrente, considerando que não houve transcurso temporal superior a cinco anos entre os marcos interruptivos nem a paralisação do processo por mais de três anos.

***

29. Superada a preliminar de prescrição, passo à análise dos demais argumentos dos recorrentes.

30. Pela identidade das peças recursais, reproduzo trecho da instrução da AudRecursos que sintetiza os principais argumentos apresentados pelos três recorrentes (peça 559, p. 6-8):

"[...]

a) é preciso demonstrar o prejuízo material. Destacam que o percentual de execução foi de 93,6%, segundo o Relatório PA GIGOV/CB0987/2020 (peça 1), e que os recorrentes não contribuíram para quaisquer danos ao erário;

b) a responsabilidade pela construção das bases físicas foi transferida para a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso (SINFRA), uma vez que, naquela época, a SEDER não tinha recursos humanos capacitados para gerir, administrar e fiscalizar obras desta natureza, o que motivou o firmamento dos Termos de Cooperação Técnica nº 03 e 04/2009/SEDER/SINFRA;

c) durante as gestões dos recorrentes, as obras foram fiscalizadas, tanto pelos agentes da SINFRA quanto pelos engenheiros da Caixa Econômica Federal, sendo que os relatórios expedidos não apontavam erros capazes de comprometer as execuções das obras, tendo, inclusive, manifestado favoravelmente ao desbloqueio de valores para que se procedesse com os pagamentos às empresas construtoras. Aos recorrentes competia tão somente solicitar o pagamento às empresas, considerando os documentos de fiscalização das obras, para enviar ao setor competente responsável pelos respectivos pagamentos;

d) os recorrentes não possuem formação técnica para atestar as fiscalizações e medições nas obras realizadas, acreditando, portanto, nas informações que eram repassadas pelos fiscais de obra, ante a presunção de veracidade e boa-fé destes profissionais;

e) não se vislumbra a configuração de qualquer dolo, omissão ou erro grosseiro;

f) para José Domingos Fraga Filho e Jilson Francisco da Silva, o período de gestão, de aproximadamente um ano, foi insuficiente para a conclusão de todas as obras, considerando que o contrato de repasse foi prorrogado até o ano de 2020. Para Meraldo Figueiredo Sá, os 7% restantes para conclusão do objeto deveriam ter sido finalizados nas gestões posteriores;

g) a responsabilidade de Meraldo Figueiredo Sá limitou-se ao pagamento de R$ 34.507,68, referente à nota fiscal de 6/9/2013;

h) José Domingos Fraga Filho não deveria ser responsabilizado pelo insucesso do projeto ou por eventuais falhas nos equipamentos, estes adquiridos por outro ex-gestor, ausente o nexo causal entre sua conduta e o dano. No período em que exerceu cargo de secretário, foi pago o montante total de R$ 451.962,62, tendo ocorrido pagamento somente com relação às bases físicas construídas e atestadas pelos engenheiros da SINFRA e da Caixa Econômica Federal;

i) a gestão de José Domingos Fraga Filho foi do período de 25/3/2011 a 28/3/2012, conforme publicações no Diário Oficial do Estado (peça 477), o que difere da data apontada pela AudTCE, que entendeu que a exoneração do recorrente teria sido em 20/12/2012;

j) não ocorreu a devida individualização das condutas a fim de responsabilizar os respectivos administradores aos períodos vinculados a sua gestão, impondo aos recorrentes a responsabilidade pelo suposto dano ao erário decorrente de contrato que se iniciou em 2007 e foi prorrogado até 2020. Ao condenar os recorrentes de forma solidária, o acórdão não respeita a individualização de cada uma das condutas que teria resultado no suposto dano, nem mesmo avalia a situação fática de cada gestor e o que fizeram para resguardar o erário público;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

k) não houve responsabilização da Caixa Econômica Federal, que atestou tanto a aquisição dos equipamentos quanto a execução das obras físicas, não apresentou qualquer impedimento ao pagamento das empresas executoras nem solicitou qualquer correção das obras até então realizadas;

l) não houve qualquer imputação de responsabilidade à SINFRA;

m) não se pode exigir conduta diversa dos ex-gestores, cuja responsabilidade resumia-se, exclusivamente, à efetivação dos pagamentos;

n) conforme instrução de peça 443, foram celebrados inúmeros termos de cessão de uso dos equipamentos e aproveitamento das bases físicas, firmados com os municípios e associações de diversas regiões do Estado de Mato Grosso, o que demonstra que os equipamentos vinculados ao convênio estão sendo aproveitados pelas comunidades, atingindo, portanto, a finalidade precípua do projeto;

o) os recorrentes não participaram da elaboração do plano de trabalho e do projeto, não podendo, portanto, ser responsabilizados pela má elaboração dos documentos que não se atentaram para as questões técnicas e circunstâncias individuais de cada região. O insucesso das agroindústrias não foi por qualquer conduta dolosa ou cometida com erro grave por parte dos recorrentes, mas, sim, por questões que fogem da sua alçada, como: a falta de matéria prima na região, a falta de interesse em iniciar ou continuar a agroindústria, a mudança de endereço ou de produção pelos interessados, a falta de organização e capacitação dos produtores, a falta de viabilidade técnica, a ausência de regularização fundiária nas terras ocupadas pelos pequenos agricultores, que os impedem de conseguir crédito rural para investir na produção interna e, em outros casos, em decorrência de fenômenos da natureza, que destruíram de forma parcial ou total as bases físicas, conforme o relatório de vistoria in loco apresentado pelo Sr. Suelme, cujos argumentos foram acolhidos pela unidade técnica."

31. Os recorrentes José Domingos Fraga Filho e Jilson Francisco da Silva ainda defendem a falta de razoabilidade e proporcionalidade na multa aplicada, por não ter sido demonstrada a existência de pagamentos indevidos ou de condutas caracterizadas por má-fé ou dolo. Por sua vez, Meraldo Figueiredo Sá afirma que a multa configura excesso punitivo, por ser 44 vezes o valor do único pagamento, que, segundo ele, teria sido realizado durante sua gestão, de R$ 34.507,68.

32. Conforme apontou a AudRecursos na instrução de peça 559, não há dúvidas quanto à configuração do dano ao erário, considerando a existência de parcelas executadas que restaram sem a utilidade esperada, com a frustração dos objetivos previstos no contrato de repasse.

33. Também não procede o argumento de que alguns equipamentos foram cedidos ou estão em uso e que existem bases físicas aproveitadas, tendo em vista que esses valores já foram deduzidos do débito.

34. Entretanto, considero que o caso merece algumas ponderações acerca do nexo de causalidade entre a conduta de cada um dos recorrentes e o dano apurado.

35. A execução do convênio, de fato, acabou sofrendo um severo descompasso entre a aquisição dos equipamentos (farinheira, beneficiamento de café, processamento de frutas, casa de mel e mini-laticínio) e a realização das estruturas que os abrigariam, as ditas bases físicas. A execução de 93,6% do objeto do contrato, na verdade, se resumiu à aquisição da totalidade dos equipamentos na fase inicial (que correspondiam a 82,13% do total previsto) e a um pequeno percentual de execução das obras das bases físicas.

36. É de se ressaltar, por outro lado, que, no próprio plano de trabalho aprovado, constou a seguinte informação: "*As construções serão licitadas através da SINFRA (Secretaria de Estado de Infraestrutura) e a aquisição dos equipamentos através da Secretaria Adjunta Executiva/Núcleo Agropecuário, vinculada à SEDER (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural*" (peça 68, p. 4).

37. Assim, apesar de o contrato de repasse ter sido celebrado entre a Seder/MT e a Caixa e de os Termos de Cooperação Técnica 3 e 4/2009, firmados entre aquela secretaria e a Sinfra/MT, estabelecerem responsabilidade solidária "*por qualquer irregularidade cometida*" (peça 478), observo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

que havia, pelo menos no início da execução, a expectativa de que cada secretaria cumprisse o seu papel, o que não ocorreu na prática.

38. A Sinfra/MT acabou iniciando a execução das obras das bases físicas depois de terem sido adquiridos os equipamentos, o que levou ao descompasso mencionado.

39. A despeito dessa problemática de cronograma, não vejo como atribuir nem ao primeiro gestor, Jilson Francisco da Silva, nem a José Domingos Fraga Filho a responsabilidade pelo abandono das obras que foram executadas e pelo sumiço dos equipamentos adquiridos, já que não há nexo de causalidade que os correlacionem ao dano.

40. O primeiro, como gestor da Seder/MT, cumpriu com sua parte no compromisso, assumindo a aquisição dos equipamentos previstos. Ademais, a própria Caixa, em todas as fiscalizações realizadas no período da gestão de **Jilson Francisco da Silva** (peças 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186 e 187), atestou a compra dos equipamentos e informou, em seus relatórios, onde estavam localizados. Ou seja, até aquele momento, não havia deterioração ou extravio dos bens que haviam sido comprados.

41. Importa consignar que, no Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara, que tratou de situação similar, relativa a outro contrato de repasse visando à aquisição de equipamentos e bases físicas para outras localidades do estado do Mato Grosso, os autos foram arquivados em relação a Jilson Francisco da Silva, porém, por prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, o que não ocorreu nestes autos.

42. **José Domingos Fraga Filho**, que permaneceu durante aproximadamente um ano na pasta, cumpriu com a continuidade do contrato de repasse, dando seguimento à construção das bases físicas, contribuindo com aproximadamente 7% do total da execução, que passou de 82,13% para 89,21% (peças 189 e 197). Conforme atestou a AudRecursos (peça 568, p. 10), essa variação percentual de execução é significativa, tendo em vista que as bases físicas correspondiam a 17,87% de todo o investimento.

43. Além disso, de acordo com a análise da unidade instrutora, as falhas de execução apontadas pela Caixa, que tiveram por consequência a retenção parcial de valores, foram corrigidas e não impediram o seguimento do ajuste à época, não havendo elementos aptos a estabelecer um liame entre essas falhas e o estado de abandono e perda de equipamentos registrados no relatório da Caixa de 2020. Também não há notícias, da fiscalização, de que os equipamentos adquiridos teriam sido extraviados durante esse período.

44. A AudRecursos ainda reconhece, em sua derradeira instrução, que "*o dano efetivou-se em momento posterior ao exercício do cargo pelo recorrente. A superveniência de atos ou omissões praticados por seus sucessores, que contribuíram para a descontinuidade do empreendimento em 2013, **permite romper o nexo causal entre a conduta do recorrente e o prejuízo apurado***."

45. Assim, a situação se amolda ao mesmo caso do Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara em relação a esse responsável. Naquele julgado, este Tribunal reconheceu a ausência de nexo de causalidade entre a conduta de José Domingos Fraga Filho e o dano final. De igual maneira, reputo que, nestes autos, deve-se dar o mesmo desfecho, com o julgamento pela regularidade das contas do responsável.

46. Registro que, embora o exame de mérito inicial (peça 559) já houvesse proposto o provimento parcial do recurso de José Domingos Fraga Filho, para redução do débito e da multa, a nova análise dos elementos trazidos aos autos evidencia, como já dito, a inexistência de nexo causal entre sua conduta e o dano, o que conduz, agora, ao provimento integral de seu apelo, com o consequente afastamento do débito e da multa a ele imputados.

47. Situação distinta ocorre com o responsável **Meraldo Figueiredo Sá**. Primeiramente, o recorrente argumenta que teriam sido executados R$ 34.507,68 em sua gestão, referentes à Nota Fiscal 4654, de 6/9/2013, e que não poderia ser responsabilizado por débito superior a esse valor. A

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

AudRecursos, por sua vez, afirma que o referido documento fiscal teria sido emitido em 30/8/2016 e faria referência a outro contrato de repasse (peça 559, p. 10).

48. Em consulta à Nota Fiscal 4654 (peça 265), verifico que constam duas datas: uma, a título de emissão, de 30/8/2016, e outra, de 6/9/2013. Além disso, na assinatura do documento, é feita referência tanto ao contrato de repasse ora tratado, como ao de número "244.882-19/2007". À peça 323, consta uma ordem bancária, emitida em 17/7/2014, com esse mesmo valor, porém solicitando débito na conta 647123-0, distinta, portanto, do número da conta corrente do contrato de repasse em tela, que é 647106-0 (peça 343, p. 1).

49. Assim, conforme análise da AudRecursos, a aludida nota fiscal, apesar das incongruências de datas, não se refere ao contrato de repasse tratado nestes autos. Ressalto ainda que não houve qualquer desbloqueio de novas parcelas após 17/5/2012, considerando que a liberação de valores estava condicionada à reconstrução de uma das bases, derrubada pelo vento (peça 217).

50. Além disso, tendo em vista que em sua gestão não houve continuidade da avença, considero que Meraldo Figueiredo Sá foi efetivamente o responsável pelo prejuízo apurado, uma vez que a sua atuação omissiva em concluir o objeto do contrato de repasse – apesar de dispor de recursos para tal – acabou por levar ao abandono das obras e ao extravio dos equipamentos, em prejuízo à população que seria beneficiada. Também não se verifica nos autos que o ex-gestor tenha adotado medidas visando à responsabilização dos gestores anteriores por eventuais descumprimentos do contrato.

51. Ressalto que a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 14/2025-1ª Câmara, relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.419/2026-2ª Câmara, relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) é no sentido de que a responsabilidade do gestor sucessor fica caracterizada quando, com recursos disponíveis e sem comprovação de inviabilidade, não der seguimento a obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

52. Nessa linha, também não procede a alegação do responsável de que o contrato foi prorrogado até 2020. Como dito, em sua gestão rompeu-se o ritmo da execução do contrato, com a interrupção total das obras.

53. O recorrente sustenta ainda que a sua notificação por edital e a sua citação teriam sido inválidas, devendo ser adotado o mesmo desfecho ocorrido no Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara, no qual seus autos foram arquivados por prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, com fundamento no art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 71/2012.

54. De fato, a ele assiste razão no que concerne à invalidade da notificação por edital, efetuada durante a fase interna da TCE. Como bem demonstrou a unidade instrutora, a publicação do edital (peça 48) foi precedida de uma única tentativa de comunicação, devolvida por ausência do destinatário após três tentativas de entrega pelo carteiro. Nessa circunstância, esperava-se, ao menos, o envio de novo ofício ao mesmo endereço antes de se recorrer à via editalícia, a qual, nos termos do art. 179, inciso VI, do Regimento Interno do TCU e do art. 3º, inciso IV e § 2º, da Resolução-TCU 170/2004, pressupõe destinatário em lugar ignorado, incerto ou inacessível – hipótese que não se configurava.

55. Superada essa questão, contudo, verifico que a citação do recorrente na fase externa da TCE ocorreu em 23/6/2022, mediante o Ofício 26364/2022-TCU/Seproc, expedido para endereço constante da base de dados da Receita Federal, cujo aviso de recebimento foi assinado pelo próprio responsável (peças 360, 373 e 390). Essa comunicação demonstra que a citação efetivamente alcançou o recorrente, sendo válida nos termos do art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 170/2004.

56. Sendo válida a citação, tem-se que, entre o fato gerador (1º/1/2014, dia seguinte ao término de sua gestão) e a efetiva notificação do gestor (23/6/2022), não transcorreu o prazo de dez anos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

exigido pelo art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, circunstância que afasta a premissa que conduziu ao arquivamento dos autos para o recorrente no Acórdão 1.095/2026-2ª Câmara.

57. Ademais, ao contrário do sustentado pelo recorrente, a aludida decisão não adotou a data do julgamento como termo final do prazo decenal, mas sim a data da notificação do responsável. Nos três casos de arquivamento verificados naquele julgado, o parâmetro foi o intervalo entre o fato gerador do dano e a notificação, não o momento da deliberação.

58. Tampouco procede a alegação de prejuízo à defesa decorrente da passagem do tempo. O recorrente teve conhecimento dos autos em momento anterior ao decurso do prazo decenal, dispondo de oportunidade para apresentar defesa e produzir os documentos que entendesse pertinentes. Além disso, não trouxe elementos concretos aptos a demonstrar efetivo prejuízo, limitando-se a alegação genérica sobre a dificuldade de reconstituição dos fatos, o que, à luz da jurisprudência desta Corte (a exemplo do Acórdão 1.166/2025-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes), não basta para afastar ou mitigar a responsabilização.

59. Assim, no que tange a Meraldo Figueiredo Sá, não há elemento que justifique a alteração da conclusão anteriormente firmada na decisão recorrida, devendo ser mantida a negativa de provimento ao seu recurso.

60. Feitas essas considerações, cabe dar provimento aos recursos de Jilson Francisco da Silva e de José Domingos Fraga Filho, tornando insubsistentes, em relação a eles, os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.390/2025-2ª Câmara e julgando suas contas regulares, dando-lhes plena quitação. Adicionalmente, cabe negar provimento ao recurso de Meraldo Figueiredo Sá, mantendo-se os termos da deliberação condenatória em relação a ele.

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 6 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146144.

ACÓRDÃO Nº 5041/2026 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 045.481/2021-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrentes: Jilson Francisco da Silva (346.813.451-72); José Domingos Fraga Filho (110.210.551-15); Meraldo Figueiredo Sá (626.827.841-00)
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Rony de Abreu Munhoz (OAB/MT 11.972), representando Silvano Ferreira do Amaral; Murilo de Moura Goncalves (OAB/MT 21.863), representando Suelme Evangelista Fernandes e Corgésio Ribeiro Albuquerque; Celina Salles Metello Alécio, representando Luiz Carlos Alécio; Marcia Figueiredo Sá (OAB/MT 9.914) e Débora Simone Santos Rocha Faria (OAB/MT 4.198), representando Meraldo Figueiredo Sá; Rodrigo Pulino Vargas (OAB/MT 26.608/O) e Darlã Martins Vargas (OAB/MT 5.300/B), representando José Domingos Fraga Filho; André de Albuquerque Teixeira da Silva (OAB/MT 14.054), representando Jilson Francisco da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva, José Domingos Fraga Filho e Meraldo Figueiredo Sá contra o Acórdão 2.390/2025-2ª Câmara, deliberação em que o TCU julgou irregulares as suas contas, condenando-os solidariamente ao pagamento de débito e aplicando-lhes multa individual, em razão da execução parcial do objeto, sem etapa útil, no âmbito do Contrato de Repasse 2628.0242903-25/2007/MAPA/CAIXA, cujo objeto consistia na construção de bases físicas e na aquisição de equipamentos para instalação de agroindústrias voltadas à agricultura familiar;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Jilson Francisco da Silva e José Domingos Fraga Filho e, no mérito, dar-lhes provimento para tornar insubsistentes, em relação a estes recorrentes, os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.390/2025-2ª Câmara, e julgar regulares suas contas, dando-lhes plena quitação;

9.2. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Meraldo Figueiredo Sá para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.3. comunicar esta deliberação aos recorrentes e aos demais destinatários da deliberação original.

10. Ata n° 34/2026 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 6/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5041-34/26-2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146146.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146146.